

TYÖTTÖMIEN AMMATILLINEN KUNTOUTUS

Tilannekatsaus asiantuntijahaastattelujen ja kirjallisuuden pohjalta

Johdanto

Kuntoutusjärjestelmän uudistaminen on ollut agendalla viime vuosina. Istuvan hallituksen yhtenä tavoitteena on panna toimeen kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus (Ratkaisujen Suomi 2015, 21). Jo edellisen hallituksen aikana toteutettiin monialaisen kuntoutuksen selvitystyö (STM 2015). Tähän liittyi myös ammatillista kuntoutusta koskeva osaselvitys, jossa tarkasteltiin ammatillisen kuntoutuksen palveluja, työnjakoa ja yhteistyötä sekä kehittämistarpeita (Juvonen-Posti & Pensola 2015). Selvitystyö tehtiin kolmen tutkimuslaitoksen yhteistyönä siten, että Kelan tutkimusosasto vastasi selvityksestä Kelan ammatillisen kuntoutuksen toimeenpanon osalta, Työterveyslaitos työssä olevien ammatillisen kuntoutuksen osalta ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos työttömien ammatillisen kuntoutuksen osalta. Tässä katsauksessa esitän tiivistetysti selvityksen tulokset työttömien ammatillisesta kuntoutuksesta (Saikku 2015) sekä pohdin niitä nykyisen tilanteen valossa.

Työttömien ammatillisen kuntoutuksen selvityksen lähtökohtana olivat seuraavat kysymykset: 1) Mitkä tekijät edistävät tai estävät työttömien ammatillisen kuntoutuksen ja siihen liittyvän lääkinällisen tai sosiaalisen kuntoutuksen toteutumista? ja 2) Miten TE-palvelut pystyvät tällä hetkellä vastaamaan ammatillisen kuntoutuksen palvelutarpeisiin? Kysymyksiä tarkasteltiin erityisesti yhteistyön ja työnjaon näkökulmasta. Kehikkona tarkastelulle olivat viime vuosina toteutetut lain-

säädäntöuudistukset, kuten terveydenhuoltolain mukaiset terveystarkastukset opiskelu- tai työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille (vuodesta 2011), Kelan ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytysten muutokset (vuodesta 2014), uusi sosiaalihuoltolaki, sisältäen sosiaalisen kuntoutuksen (vuodesta 2015), sekä työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskeva lainsäädäntö ja kuntoutuksen asiakasyhteistyötä koskevan lain kumoaminen (vuodesta 2015). Keskeinen lakiuudistus, etenkin toisen selvityskysymyksen osalta, oli julkista työvoimaja yrityspalvelua koskeva laki (916/2012).

Selvityksen aineistoina olivat asiantuntijahaastattelut, aiemmat tutkimukset ja raportit sekä työnvälitystilastot. Selvitystä varten haastateltiin kuutta ammatillisen kuntoutuksen asiantuntijaa työ- ja elinkeinohallinnosta (työ- ja elinkeinoministeriöstä, ELY-keskuksesta, TE-toimistoista, työvoiman palvelukeskuksesta) ja kahta Kelasta. Lisäksi tehtiin ryhmähaastattelu yhdessä työvoiman palvelukeskuksessa, jossa oli mukana sekä kunnan että TE-palvelujen työntekijöitä. Kirjallisuushaku vuosilta 2007–2015 tehtiin suomeksi kotimaisista ja ulkomaisista tietokannoista. Asianmukaisia viitteitä tuli 55 kappaletta, joista osa rajautui vielä tarkemmassa tarkastelussa pois. Lisäksi mukaan otettiin kirjallisuutta, joka ei tullut esille haussa, mutta oli relevanttia tarkastelun kannalta. TE-palveluja koskevaa tilastotietoa saatiin työnvälitystilastoista avoimesta tietokannasta (toimiala online) vuosilta

2006–2014 ja TEM:n erillisajoina osatyökykyisten osalta vuodelta 2014.

Selvityksen tarkastelunäkökulma oli käytännönläheinen. Raportoinnissa yhdistettiin asiantuntijahaastatteluiden ja kirjallisen aineiston tuottamaa tietoa lakiuudistusten merkityksestä, työttömien ammatillisen kuntoutuksen toteutumista edistävästä ja estävästä tekijöistä sekä TE-palvelujen tilanteesta työttömien ammatillisessa kuntoutuksessa.

Taustaa työttömien kuntoutuksesta

Työmarkkina-aseman on useissa tutkimuksissa todettu vaikuttavan niin terveysongelmien ja kuntoutustarpeiden toteamiseen, kuntoutukseen hakeutumiseen kuin kuntoutuksen saamiseenkin (esim. Rajavaara 2000; Saikku 2009; Pensola ym. 2012; Gould ym. 2014). Työttömillä työhön paluun tukikeinot näyttävät toimivan selvästi heikommin kuin työsuhteessa olevilla (Liukko & Kuuva 2015, 88). Erityisesti pitkäaikaistyöttömät ovat kuntoutuksen kokonaisjärjestelmässä väestöryhmä, jonka työ- ja toimintakyvyn hallinnan ja kuntoutuksen vastuita yritetään siirtää osajärjestelmältä toiselle (Rajavaara 2013, 65). Pitkäaikaistyöttömille kehiteltyjä kuntouttavia toimia pidetään usein niin sanottuna non-institutionaalisenä kuntoutuksena, joka ei varsinaisesti kuulu osaksi kuntoutusjärjestelmää (Karjalainen 2011).

Työurien pidentämistä ajavan ja työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä vähentävän politiikan näkökulmasta merkittävää on se tutkimusten havainto, että työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä usein edeltää työttömyys (Laaksonen ym. 2014; Blomgren ym. 2011). Miltei neljännes työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneistä oli ollut vähintään kaksi vuotta työttömänä eläkettä edeltävien neljän-viiden vuoden aikana. Pitkäaikaistyöttömyyttä kokeneita oli erityisen paljon työ- ja kansaneläkkeen yhdistelmälle siirtyneissä, mikä kertoo näiden henkilöiden katkonaisesta työurasta. (Blomgren ym. mt., 21.)

OECD (2008; 2010) on raporteissaan nostanut esille muun muassa työttömien osatyökykyisten suuren määrän Suomessa suhteessa

muihin OECD-maihin, julkisten työvoimapalvelujen heikon palvelutarjonnan osatyökykyisille, ammatillisen kuntoutuksen järjestelmän pirstoutuneisuuden sekä yksilöllisen palveluohjauksen tarpeen. Suomessa jää vuosittain työkyvyttömyyseläkkeelle noin 25 000 henkilöä (STM 2013, 6). Työkyvyttömyyseläkkeellä olevia työnhaluja ja työkykyisiä henkilöitä on arvioitu olevan noin 30 000 (Lehto 2011). Osatyökykyiset muodostavat siten myös työvoimapotentialin, jonka käyttömahdollisuutta olisi edistettävä. Tämä vaatii myös työvoiman kysyntään kohdistuvia toimia (Asplund & Koistinen 2014).

Työttömien ammatillista kuntoutusta edistävät ja estävät tekijät sekä kehittämistarpeet

Selvityksen tuloksia niistä tekijöistä, jotka käytännön työssä edistävät tai estävät työttömien ammatillista kuntoutusta, esitetään tiivistetysti taulukossa 1. Teemat muodostettiin haastattelurungon sekä haastatteluissa esille nousseiden asioiden kautta. Kuntoutusta edistävissä ja estävissä tekijöissä painottuvat haastateltujen asiantuntijoiden esille tuomat asiat. TE-palvelujen uudistukseen ja tehtävään liittyvät asiat tulivat myös haastatteluissa vahvasti esille, mutta niitä käsitellään seuraavassa luvussa. Esitetyt kehittämistarpeet pohjautuvat kaikkeen käytettyyn materiaaliin.

Selvityksessä esiin nousseet työttömien ammatillista kuntoutusta estävät tekijät eivät ole kovin yllätyksellisiä. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluihin pääsyn vaikeus, kuntoutustarpeiden liian myöhäinen tunnistaminen ja asiakkaiden kuntoutusmotivaation heikkous ovat kaikki ongelmia, joita on tuotu esille eri yhteyksissä jo pitkään. Myös edistävät tekijät ovat paljolti ennestään tunnettuja; positiivista on, että haastatellut näkivät myönteistä kehitystä muun muassa työttömien työkyvyn arvioinnin kehittämisessä, Kellan roolissa työttömien ammatillisessa kuntoutuksessa ja eri toimijoiden välisen työnjaon selkiintymisessä.

Työttömien ammatillisen kuntoutuksen kehittämistarpeissa korostuvat asiakaslähtöi-

Taulukko 1. Työttömien ammatillista kuntoutusta edistävät ja estävät tekijät sekä kehittämistarpeet.

Teemat	Edistävät tekijät	Estävät tekijät	Kehittämistarpeet
Perusterveydenhuolto ja työttömien terveystarkastukset	Hyvät toimintakäytännöt työttömien terveystarkastuksissa, yhdessä sovitut toimintatavat	Heikot henkilöstöresurssit Palveluun pääsy ja hoitosuhteen luominen hankalaa Osaamisvajeet Kiinnostuksen puute	Työikäisten työ- ja toimintakyvyn edistäminen tavoitteeksi terveydenhuollossa Sektorirajat ylittävät toimintakäytännöt
Työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi	Kunnissa otettu vastuuta ja kehittyvät toimintatapoja työttömien työkyvyn arviointiin	Työttömän työkyvyn arvioinnin vaikeus Osaamisvajeet arvioinnin tekemisessä Vastuunjaon epäselvyys Kuntoutus nousee esille asiakastyössä liian myöhään	Monialaisen arviointikäytännön edelleen kehittäminen Erialaisten arviointitarpeiden tunnistaminen
Kelan ammatillinen kuntoutus	Kela vahvemmin mukana työttömien ammatillisessa kuntoutuksessa: tiedot palveluista parantunut, kehitetty hyviä palveluita (esim. ammatilliset kuntoutuskurssit) Kriteerien muutos: suunta hyvä Työkykyneuvonta	Lääketieteellisten kriteerien painottuminen edelleen, sosiaalisten tekijöiden painoarvo vielä epäselvä Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin työllistymispainotus Kuntoutusmuodot ja toimintatavat eivät sovi pitkäaikaistyöttömille	Kuntoutukseen pääsyn edelleen helpottaminen etenkin nuorilla Kuntoutusmuotojen ja toimintatapojen kehittäminen myös pidempään työttömänä olleille soveltuviksi
Työeläkelaitosten ammatillinen kuntoutus	Monella työttömällä voi olla oikeus palveluun	Työeläkelaitosten palvelujen ja TE-palvelujen vaihtoehtoisuus, ei voi yhdistää Työeläkekuntoutuksen mahdollisuuksia ei aina osata käyttää työttömien kohdalla	Palveluista aktiivisesti tiedottaminen varhaisessa vaiheessa Palvelujen yhdistämisen/ rinnakkaisuuden TE-palvelujen kanssa
Verkostoyhteistyö	Työnjako periaatteessa selkeää Kelan ja TE-palvelujen välinen yhteistyö parantunut	Koordinointi, koordinoitava taho puuttuu Palveluohjaukselle on suuri tarve	Koordinoinnista on sovittava Ohjaus ei riitä, tarvitaan palveluohjausta

Teemat	Edistävät tekijät	Estävät tekijät	Kehittämistarpeet
	<p>Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) voi edelleen tiivistää yhteistyötä TE-palvelujen, Kelan ja kunnan välillä</p> <p>Kuntoutuksen asiakas-yhteistyöryhmät</p>		<p>Olemassa olevien toimivien yhteistyörakenteiden hyödyntäminen, myös TYP-toiminnan tultua</p>
Asiakkaiden tilanteet ja motivaatio	Sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen kehittäminen kunnissa	<p>Asiakkaiden terveys-ongelmien vakavuus ja ongelmien moniulotteisuus</p> <p>Asiakkaiden motivaatio kuntoutukseen heikko, etenkin työttömyyden pitkittyessä</p>	<p>Kuntoutus mukaan varhaisessa vaiheessa</p> <p>Joustavat siirtymät sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutuksen välillä</p> <p>Asiakaslähtöinen työskentely lisää motivaatiota</p>
Työmarkkinat	Tuetun työllistymisen mallit	Osatyökykyisten työllistymismahdollisuudet heikot kysynnän puutteen vuoksi	<p>Tuetun työllistymisen mallien kehittäminen ja käyttöönotto laajemmin</p> <p>Kannusteet työnantajille, esim. sosiaaliset kriteerit hankinnoissa; pohdittava myös velvoitteita</p>

sen toimintatavan ja eri sektoreiden välisen yhteistyön kehittäminen. Nämä liittyvät mitä suurimmassa määrin yhteen: palveluiden kehittäminen asiakaslähtöisemmiksi edellyttää kaikkien toimijoiden aktiivista ja varhaista toimintaa kuntoutustarpeiden esille nostamiseksi, eri toimijoiden vastuulla olevien kuntoutusmuotojen parempaa yhteensovittamista, kuntoutuksen ja muiden tarvittavien palveluiden parempaa yhteensovittamista sekä kuntoutusmuotojen ja toimintatapojen kehittämistä asiakkaiden näkökulmasta. Työttömiä ammatillisessa kuntoutuksessa on työnjaon jonkinasteisesta selkiintymisestä huolimatta selvä tarve yhä tehostaa toiminnan koordinaatiota ja yksilöllistä palveluohjausta.

Ammatillisen kuntoutuksen osaaminen ja organisointi TE-palveluissa

Toisena selvitystehtävänä oli muodostaa näkemys siitä, miten TE-palvelut pystyvät vastaamaan ammatillisen kuntoutuksen palvelutarpeisiin. Laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ei työttömän työnhakijan määritelmään ole enää sisällytetty työkykyisyyttä ja työmarkkinoiden käytettävissä oloa koskevia edellytyksiä. Laissa ei myöskään mainita käsitettä ammatillinen kuntoutus. Näin ollen kaikki TE-palvelut ovat myös niiden asiakkaiden käytössä, joiden vamma tai sairaus vaikeuttaa työllistymistä. Heille palveluja voidaan tarjota myös ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksessa.

Uusi lainsäädäntö vuodesta 2013 ja sen myötä toteutunut palvelu-uudistus ovat olleet merkittävä muutos TE-toimistoissa. Palvelu-uudistuksen myötä niin TE-toimistojen määrä, palvelujen organisoituminen kuin palveluvalikoima muuttuivat. Haastattelujen aikaan keväällä 2015 uudistuksen toimeenpano oli vasta meneillään, ja tilanne näytti kentän näkökulmasta epäselvältä ja hajanaiselta. Ammatilliseen kuntoutukseen liittyvien palvelujen organisointia tehtiin kahdesta suunnasta: toisaalta TE-toimistoissa ammatillisen kuntoutuksen osajia keskitettiin kolmannelle eli tuetun työllistymisen linjalle, toisaalta meneillään oli kuntoutusosaamisen valtavirtaistaminen, jossa eri linjojen työntekijöille suunnattiin kuntoutukseen liittyvää koulutusta. Haastatellut kuntoutuksen asiantuntijat suhtautuivat skeptisesti siihen, että lyhyellä koulutuksella ja palveluiden nykyisellä organisointitavalla olisi mahdollista maksua kuntoutusajattelua läpi organisaation.

Selvityksen mukaan TE-palveluissa oli nähtävissä ristiriitaisia trendejä suhteessa osatyökykyisyyteen. Palvelun saannin kriteerejä oli väljennetty esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osalta. Haastatteluissa tuotiin kuitenkin esille, että TE-toimistoissa saattoi olla hyvin kova linja terveysongelmaisia ihmisiä kohtaan: terveysongelmat tulisi hoitaa ennen TE-palveluihin osallistumista. Terveydellisistä ja/ tai psykososiaalisista ongelmista kärsivät ihmiset ohjattiin miltei säännönmukaisesti TE-palvelujen tuetun työllistymisen linjan asiakkaiksi eli sellaisiksi asiakkaiksi, joiden palvelu edellyttää monialaista yhteistyötä. Näin linjalle ohjautui myös niitä asiakkaita, joilla terveydellisistä ongelmistaan huolimatta ei ollut muita työllistymistä estäviä tekijöitä kuin työnhakuun tai osaamiseen liittyvät kysymykset.

Palvelu-uudistuksen nähtiin entisestään monimutkaistaneen asiakkaiden palveluprosesseja. Palvelun siirtyminen sähköiseksi tai puhelimitse toteutuvaksi nosti kynnystä terveysongelmien esiintuloon, mikäli asiakas ei itse aktiivisesti tuonut niitä esille. Vaadittiin monta kontaktia monen ihmisen kanssa ja useampi vaihe palvelussa ennen kuin kuntoutusasioita

lähdettiin edes selvittämään. Samansuuntaisia ongelmia sähköisistä työvoimapalveluista on tuotu esiin myös muualla (ks. VTTV 2015; Eronen ym. 2014).

Nopean työllistymisen tavoite oli nostettu ensisijaiseksi tavoitteeksi TE-palveluissa, mikä herätti työntekijöiden parissa epäselvyyttä siitä, missä määrin työaikaa voi käyttää esimerkiksi ammatillisen kuntoutuksen prosessin hoitamiseen tai muuhun tämällyypiseen työhön, joka ei tähtää välittömään työllistymiseen. Osalla haastatelluista oli myös kokemus, ettei heidän asiantuntijuuttaan enää arvostettu. Suurin syy siihen, ettei paneutuvaa työtä tehty riittävässä määrin, olivat liian pienet henkilöstöresurssit; TE-palvelujen henkilöstömäärä on ollut laskusuunnassa työttömyyden kasvusta huolimatta.

Osatyökykyiset asiakkaat ja TE-palvelut

Työnvälitystilastojen mukaan vammaisten ja pitkäaikaisesti sairaiden (aiemmin: vajaakuntoisten) osuus työttömistä työnhakijoista pysyi miltei samalla tasolla vuosina 2006–2014, keskimäärin noin 15 prosentissa. Vuonna 2014 oli keskimäärin noin 41 000 osatyökykyistä työtöntä työnhakijaa kuukaudessa, mikä oli 13 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista.

Osatyökykyisten työttömien työnhakijoiden yleisimmät diagnoosit vuonna 2014 liittyivät tuki- ja liikuntaelinsairauksiin (35 %) sekä mielenterveyden häiriöihin (26 %). Alle 40-vuotiailla yleisin diagnoosi liittyi mielenterveyden häiriöihin, tätä vanhemmilla tuki- ja liikuntaelinsairauksiin. Miltei puolet (46 %) tuki- ja liikuntaelinsairauden omaavista oli pitkäaikaistyöttömiä, mielenterveyden häiriön omaavista useampi kuin joka kolmas (38 %). Kaikista osatyökykyisistä työttömistä työnhakijoista 42 prosenttia oli pitkäaikaistyöttömänä, kun keskimäärin työttömistä työnhakijoista pitkäaikaistyöttömänä oli 28 prosenttia vuonna 2014. Työttömyyden pitkittyminen näytti siten keskimääräistä yleisemmältä osatyökykyisillä työttömillä.

Palveluvalikoiman muuttuminen TE-pal-

velujen uudistuksen myötä vaikeuttaa tilastollista vertailua uudistusta edeltävään aikaan, ja tässä esitettyjä vertailuja voidaan pitää vain karkeasti suunta-antavina. Ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksessa annettuina TE-palveluina nousivat haastatteluissa esille työkyvyn arviointi, työvoimakoulutus, valmennukset, työkokeilu, omaehtoinen opiskelu ja palkkatuettu työ. Työkyvyn arviointien kriteerien koettiin tiukentuneen. Tilastotietojen mukaan työkyvyn tutkimukseen ja arviointiin liittyvien toimenpiteiden ja palvelujen määrä oli laskenut selvästi vuodesta 2008 vuoteen 2014: liki 10 000 toimenpiteestä vajaan 3000:een.

Työvoimakoulutuksen, valmennusten ja työkokeilun osalta haastatellut näkivät ongelmansa sen, että palveluihin saattoi olla vaikea päästä, mikäli henkilöllä oli terveysongelmia. Tilastotietojen mukaan työkokeilun osallistujamäärä oli kasvanut huomattavasti palvelu-uudistuksen myötä. Esimerkiksi vuonna 2012 työkokeiluna ja työhönvalmennuksena toteutettiin reilut 10 000 toimenpidettä, kun vuonna 2014 alkoi yli 42 000 työkokeilua. Työhönvalmennusta ei ole enää palveluvalikoimassa. Osatyökykyisten suhteellinen osuus työkokeilussa näytti kuitenkin laskeneen: vuonna 2014 noin joka neljäs (23 %) työkokeiluun osallistuneista oli osatyökykyinen, kun vuonna 2012 vajaakuntoisiin kohdistui työkokeilutoimenpiteistä vähintään puolet ja työhönvalmennus miltei kokonaan. Näyttää siis siltä, että työkokeilua kohdistettiin entistä enemmän niille työnhakijoille, joilla ei ole vammaa tai pitkäaikaissairautta. Asian tarkempi selvittäminen edellyttäisi erillistutkimusta.

TE-asiantuntijoiden haastatteluissa TE-palvelujen tehtävä työttömien ammatillisessa kuntoutuksessa määrittyi eri tavoin. Osa haastatelluista näki, että TE-toimistolla on koordinaatiovastuu prosessissa, mutta vastuu ei toteudu tällä hetkellä riittävällä tavalla. Osa taas koki, että TE-toimistolla on vain vastuu tarvittaessa ohjata ja neuvoa asiakkaita ensisijaisten ammatillisten kuntoutuspalvelujen, Kelan ja työeläkelaitosten, piiriin. Mikäli asiakas ei päässyt Kelan tai työeläkelaitosten kuntoutukseen, hänet ohjattiin usein kunnan

palveluihin, kuten kuntouttavaan työtoimintaan tai kuntien omille kartoitusjaksoille työ- ja toimintakyvyn selvittelyyn.

Selvityksen perusteella TE-palvelujen kyky vastata työttömien ammatillisen kuntoutuksen palvelutarpeisiin on varsin heikko tällä hetkellä. Uuden lainsäädännön myötä julkisessa työvoima- ja yrityspalvelussa ei ole enää ammatillista kuntoutusta, ja nopean työllistymisen tavoite on nostettu ensisijaiseksi. Tämä näyttää johtaneen usein siihen, ettei etäämpänä työllistymisestä olevien työttömien koe ta olevan TE-palvelujen vastuulla. Kuitenkin myös heidän kohdallaan tavoitellaan työllistymistä, vaikka prosessiin sisältyy muitakin palveluja kuin TE-palveluja. Työllistymisen edistäminen edellyttäisi, että muilla tahoilla toteutuvat palvelu-, kuntoutus- ja hoitoprosessit saataisiin linkitettyä nykyistä paremmin osaksi TE-palveluja. TE-palvelujen tulisi ottaa vastuu työllistymisprosessin koordinoinnista ja etenemisestä työttömien osalta myös silloin, kun siihen sisältyy muualla toteutuvaa ammatillista kuntoutusta.

Johtopäätökset

Viime vuosina on tehty monia työurien pidentämiseen tähtäviä uudistuksia. Uudistuksista suurin osa näyttäisi kohdistuneen työterveyshuollon piirissä oleviin työllisiin, heistäkin parhaiten niille, jotka työskentelevät pysyvissä työsuhteissa suuremmilla työnantajilla (ks. Juvonen-Posti & Pensola 2015; myös Rajavaara 2013). Vain työterveyshuollon piirissä olevia koskevat esimerkiksi seuraavat viimeaikaiset muutokset: työnantajien kannustaminen työntekijöiden työkyvyn tuen ja seurannan järjestämiseen korotetulla työterveyshuollon korvauksella sekä muutokset työnantajan velvollisuudessa seurata pitkitäviä sairauspoissaoloja ja työterveyshuollon velvollisuudessa arvioida työntekijän jäljellä oleva työkyky. Työkyvyn seurannan puuttumispisteiden kehittäminen yksinomaan työterveys-sairauspäivärahalähtöisesti ei palvele työttömiä ja epävakaa työtaustan omaavia (Gould ym. 2014).

Keräytyneen tutkimustiedon pohjalta oli-

si nyt syytä lähteä kehittämään toimintamalleja ja tukikeinoja siihen, miten juuri työttömien työkykyä ja työhön paluuta voitaisiin edistää ja tukea. Joitakin linjauksia on jo aiemmin esitetty esimerkiksi SATA-komiteassa (STM 2009), työttömien työkyvyn arviointia ja terveystalvuuja linjanneessa työryhmässä (TEM 2011) ja TOIMIA-verkoston suosituksissa (TOIMIA 2012). Keskeisenä näyttäytyy eri toimijoiden – TE-palvelujen, Kelan, työeläkelaitosten, kuntien sosiaali- ja terveystalvuuja sekä työllisyystalvuuja – välinen yhteistyö.

TE-toimisto näyttäytyy keskeisenä toimijana työttömien työkyvyn ja työhön paluun tukemisessa sekä ammatillisen kuntoutuksen käynnistämässä (ks. myös European Commission 2013). Millään muulla taholla ei ole yhtä laajaa kontaktipintaa eikä samanlaista mahdollisuutta tavoittaa työttömiä työnhakijoita. Tärkeä tehtävä TE-palveluissa olisi ammatillisen kuntoutuksen tarpeessa olevien työttömien varhainen tunnistaminen ja ohjaaminen kuntouttavalle taholle. Palvelujen nykyinen organisoitintapa, henkilökohtaisten asiakaskontaktien vähyyys ja henkilöstöresursien niukkuus eivät kuitenkaan näytä tällä hetkellä tukevan tällaista työtä.

Työttömien ammatillisen kuntoutuksen näkökulmasta Kelalla on keskeinen tehtävä. Sairauspäivärahakausien seurannan ja työkykyneuvonnan myötä Kelalla on jo rakenteita, joilla tavoittaa, ohjata ja neuvoa myös työttömiä. Näitä toimintakäytäntöjä olisi vielä syytä arvioida ja kehittää työttömien näkökulmasta, huomioiden muun muassa yksilöllisen ohjauksen ja tuen tarpeet. Työttömillä, kun työnantajaa ja työterveyshuoltoa ei ole, Kelan rooli on keskeinen pitkittyvään työkyvyttömyyteen puuttumisessa. Tärkeää olisi myös saada TE-palveluiden ja Kelan ammatillisen kuntoutuksen prosessit saumattomiksi, toisiaan tukeviksi ja täydentäviksi.

Kehittämistarvetta on myös työeläkekuntoutuksen ja TE-palvelujen yhteensovittamisessa. Työeläkekuntoutuksen mahdollisuuksia tulisi saattaa työttömien työnhakijoiden tietoon nykyistä tehokkaammin viimeistään työttömyyden alkaessa. Ennen työsuhteen päättymistä työterveyshuollossa tulisi arvi-

oida mahdollisia työkykyvajeita ja käynnistää tarvittaessa kuntoutussuunnittelu. Kaikkien tahojen tulisi katsoa, millä keinoin ne voisivat omalta osaltaan edistää varhaista tiedon tarjoamista, ohjausta ja neuvontaa ammatillisesta kuntoutuksesta.

Perusterveydenhuolto on tärkeä toimija työttömien työkyvyn ja työhön paluun tukemisessa, mutta sen tehtävää ei voi rinnastaa työterveyshuoltoon (ks. Kerätär 2016). Perusterveydenhuollon näkökulmasta työttömien terveystalvuuja edellyttää uudenlaista näkökulmaa ja työotetta: tarpeen mukaista ohjauksellista palvelua kysyntälähtöisen yksittäisen palvelun sijaan (Saikku 2012). Terveystalvuuja ja sairauden hoidossa tulisi entistä vahvemmin nähdä painotusta toimintakykyyn ja sen tukemiseen. Sosio-lääketieteellistä tai bio-psykososiaalista ihmiskuvaa tulisi vahvistaa. Eriyisesti pidempään työttömänä olleiden työkyvyn arviointi tulisi toteuttaa monialaisessa yhteistyössä hyödyntäen sosiaalitoimen, TE-palveluiden, Kelan ja kunnallisten työllisyystalvuuja asiantuntemusta perusterveydenhuollon tukena (Kerätär mt.).

Sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen kehittäminen ja lisääminen erityisesti nuorten kohdalla on yksi uuden sosiaalihuoltolain painopistealueista. Työttömien työkyvyn ja työhön paluun edistämisen näkökulmasta sosiaalinen kuntoutus näyttäytyy usein ensimmäisenä askelmana: arjen toimintakykyisyyden tukemisena. Nähtävissä on myös, erityisesti nuorten ja pidempään työttömänä olleiden kohdalla, tarvetta yhdistää sosiaalisen ja ammatillisen kuntoutuksen elementtejä (Saikku & Kokko 2012). Sosiaalinen kuntoutus voisi olla yksi ammatillisten kuntoutustalvuuja tunnistamisen vaihe työttömien työkyvyn ja työhön paluun tukemisen prosessissa. Tämä edellyttää sosiaalialan ammattilaisilta ammatillisen kuntoutuksen palvelujen tuntemusta ja monialaista yhteistyötä.

Eri toimijoiden välinen yhteistyö työttömien ammatillisessa kuntoutuksessa sai uuden lakisääteisen rakenteen työllistymistä edistävän monialaisen yhteistalvuuja (TYP) käynnistyessä vuoden 2016 alusta. Uusi TYP-toiminta tuo sen valtakunnallisuuden, uusi-

en asiakaskriteerien ja Kelan entistä selkeäm-
män sitoutumisen myötä hyvän mahdollisuu-
den tehostaa työttömien kuntoutustarpeiden
tunnistamista, ammatilliseen kuntoutukseen
ohjautumista, ammatillisen kuntoutuksen ja
muiden palveluiden yhteensovittamista sekä
eri tahojen välistä yhteistyötä. TYP-verkosto
ei kuitenkaan voi ottaa haltuunsa työttömien
työkyvyn ja työhön paluun tukemista kaikkien
työttömien osalta, sillä palveluun ohjataan
vain osa työttömistä työnhakijoista. Tarvitaan
myös muita paikallisia tai alueellisia yhteis-
työ rakenteita ja -käytäntöjä. Joillakin alueil-
la esimerkiksi kuntoutuksen asiakasyhteistyö-
ryhmät voivat tarjota toimivan pohjan yhteis-
työn toteuttamiselle.

Pohdinta

Työttömien ammatillisen kuntoutuksen ja
työkyvyn tukemisen näkökulmasta sosiaali-
terveys- ja työvoimapalveluja koskevat valta-
kunnalliset ja rakenteelliset ratkaisut tuottavat
sekä uhkia että mahdollisuuksia. Sote-uudis-
tus tarjoaa hyvän mahdollisuuden yhdistää
sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista työt-
tömien työkyvyn tukemisessa ja kuntoutuk-
sessa. Vielä on epäselvää, miten sote-uudis-
tuksessa otetaan huomioon työikäisten työ-
ja toimintakyvyn edistämisen näkökulma ja
miten kuntoutuspalvelut kokonaisuudessaan
integroidaan osaksi uudistusta. Sujuvien pal-
veluketjujen turvaamiseksi uusien rakentei-
den suunnittelussa olisi tärkeää pitää mukana
myös ammatillisen kuntoutuksen näkökulma.

Uusimpien linjausten myötä myös TE-pal-
velut ovat siirtymässä maakuntien järjestä-
misvastuulle (VN 2016). Jatkossa todennäköi-
sesti pääasiassa kunnat, osittain myös järjestöt
ja yritykset, tuottavat heikossa työmarkkina-
asemassa olevien työvoimapalvelut. Toimija-
kentän monimuotoistuminen tekee työttömien
(amatillisen) kuntoutuksen koordinoinnista
ja työllistymistä edistävien palvelujen yh-
teensovittamisesta entistä haasteellisempää.
Tarvetta on sekä palveluohjaukselle että rajo-
jen joustavalle ylittämiseksi. Hallituksen kärki-
hanke ”Osatyökykyisille tie työelämään” (OTE)
tarjoaa toivottavasti yhden areenan näiden

toimintamallien kehittämiseen. Rakenteellisista
uudistuksista huolimatta monialaisen yh-
teistyön tarve työttömien ammatillisessa kun-
toutuksessa säilyy.

Työttömät työnhakijat ovat erittäin hete-
rogeeninen joukko: joukossa on niin pitkän
työuran omaavia korkeasti koulutettuja kuin
pitkään työttömänä olleita, joilla voi olla vä-
häinen koulutus ja syrjäytymisen uhkaa, ja
nuoria, joilla ei ole vielä edes kontaktipintaa
työelämään. Näin ollen myös työttömien pal-
velutarpeet, kuntoutustarpeet ja kuntoutuksen
prosessit ovat hyvin erilaisia. Kuntoutusjär-
jestelmä näyttää kuitenkin edelleen toimivan
pitkälti niin, että asiakkaan tulee sopia palve-
luihin, sen sijaan, että liikkeelle lähdetäisiin
asiakkaan tarpeista ja siihen tarpeeseen vas-
taavien palvelujen kehittämisestä ja yhteen-
sovittamisesta. Työttömien, etenkin pitkään
työttömänä olleiden, kohdalla tämä näkyy hy-
vin: usein koetaan, etteivät he ole sopivia asi-
akkaita ammatillisen kuntoutuksen palvelui-
hin, vaikka tulisi miettiä, miten ammatillisen
kuntoutuksen palveluita voidaan tehdä heille
sopiviksi.

**Peppi Saikku, VTM, tutkija,
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL**

Lähteet

- Asplund R, Koistinen P (2014) Onko työmarkkinoilla
tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun
politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkei-
noministeriö, Työ ja yrittäjyys 22, Helsinki.
- Blomgren J, Hytti H, Gould R (2011) Työkyvyttö-
myyseläkkeelle siirtyneiden työttömyys- ja sai-
raustausta eri eläkejärjestelmissä. Kela nettityö-
papereita 26. [https://helda.helsinki.fi/bitstream/
handle/10138/26640/Nettityopapereita26.
pdf?sequence](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/26640/Nettityopapereita26.pdf?sequence) [luettu 14.4.2016]
- Eronen A, Hakkarainen T, Landen P, Peltosalmi J
(2014) Sosiaalibarometri 2014. Ajankohtainen ar-
vio hyvinvoinnista, palveluista sekä palvelujär-
jestelmän muutoksesta. SOSTE Suomen sosiaali
ja terveys ry, Helsinki.
- European Commission (2013) PES approaches for
sustainable activation of people with disabili-
ties. Analytical Paper. August 2013. The Euro-
pean Commission Mutual Learning Programme
for Public Employment Services. DG Employment,

- Social Affairs and Inclusion. file:///C:/Users/psax/AppData/Local/Temp/20130911%20P2P%20Analytical%20Paper_EN.pdf [luettu 14.4.2016]
- Gould R, Laaksonen M, Kivekäs J, Ropponen T, Kettunen S, Hannu T, Käppi I, Ripatti P, Rokkanen T, Turtiainen S (2014) Työkyvyttömyyseläkettä edeltävät vaiheet. Asiakirja-aineistoon perustuva tutkimus. Eläketurvakeskuksen raportteja 06, Helsinki.
- Juvonen-Posti P, Pensola T (toim.) (2015) Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Monialaisen kuntoutuksen selvitys: Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Karjalainen V (2011) Työttömien ammatillisen kuntoutuksen kysymys. Teoksessa Järvikoski A, Lindh J, Suikkanen A (toim.) Kuntoutus muutoksessa. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi, 89–101.
- Kerätär R (2016) Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulun yliopiston tutkijakoulu; Oulun yliopisto, Lääketieteellinen tiedekunta. Acta Univ. Oul. D 1340, Tampere.
- Laaksonen M, Blomgren J, Gould R (2014) Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneiden sairauspäiväraha-, kuntoutus- ja työttömyyshistoria. Rekisteripohjainen tarkastelu. Eläketurvakeskuksen raportteja 05. http://www.etk.fi/wp-content/uploads/2015/10/rap_05_2014.pdf [luettu 14.4.2016]
- Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). FINLEX. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2012/20120916> [luettu 14.4.2016]
- Lehto M (2011) Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 5, Helsinki.
- Liukko J, Kuuva N (2015) Toimijoiden yhteistyö työkykyongelmien hallinnassa. Ammattilaisten haastatteluihin perustuva tutkimus. Eläketurvakeskuksen raportteja 03, Tampere.
- OECD (2008) *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers*. Vol. 3. Denmark, Finland, Ireland and the Netherlands. OECD.
- OECD (2010) *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings Across OECD Countries*. http://ec.europa.eu/health/mental_health/eu_compass/reports_studies/disability_synthesis_2010_en.pdf [luettu 14.4.2016]
- Pensola T, Kesseli K, Shemeikka R, Rinne H, Notkola V (2012) Kuntoutukseen? Sosioekonomiset tekijät Kelan kuntoutukseen hakemisessa ja myönnytyksessä. Kuntoutussäätiön tutkimuksia 86, Helsinki.
- Rajavaara M (2000) (toim.) Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantalutkimuksen loppuraportti. Kelan sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54, Helsinki.
- Rajavaara M (2013) Kuntoutus- ja työkykypolitiikat sosiaalisina investointeina. Työvoiman tuottavuutta vai kansalaisten yhdenvertaisuutta? Teoksessa: Ashorn U, Autti-Rämö I, Lehto J, Rajavaara M (toim.) Kuntoutus muuttuu – entä kuntoutusjärjestelmä? Kelan tutkimusosasto, Helsinki, 46–76.
- Ratkaisujen Suomi (2015) Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10. http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e [luettu 14.4.2016]
- Saikku P (2009) Terveyspalvelu työllistymisen tukena. Pitkäaikaistyöttömien terveystarkastukset ja -palvelut siirtymätyömarkkinoilla. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 22. Helsinki.
- Saikku P (2012) Työttömien terveyspalvelun jatkuvuus. PTT-hankkeen seurantalutkimuksen tuloksia hankekunnissa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 15. <https://www.thl.fi/documents/10531/95751/Raportti%202012%2015.pdf> [luettu 14.4.2016]
- Saikku P (2015) Työttömien ammatillinen kuntoutus. Teoksessa: Juvonen-Posti P, Pensola T (toim.) Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Monialaisen kuntoutuksen selvitys: Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Saikku P, Kokko R-L (2012) Kuntoutuksen käytännöt Paltamon työllistämismallissa: toimijuuden tukeminen ammatillisessa ja sosiaalisessa kuntoutuksessa. Kuntoutus 4, 5–16.
- STM (2009) Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 61, Helsinki.
- STM (2013) Osatyökykyiset työssä -ohjelma. Osatyökykyisten työllistymistä edistävien säädösmuutostarpeiden ja palvelujen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 37, Helsinki.
- STM (2015) Monialainen kuntoutus. Tilannekatsaus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 18, Helsinki.
- TEM (2011) Työttömien työkyvyn arviointi- ja terveyspalvelut. Työryhmän raportti 1.3.2011. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 10. https://www.tem.fi/files/29341/TEM_raportti_10_2011.pdf [luettu 14.4.2016]
- TOIMIA-tietokanta (2012) Työttömän toiminta- ja työkyvyn hyvä arviointikäytäntö terveydenhuollossa. http://www.thl.fi/toimia/tietokanta/media/files/suositus/2012/03/14/Tyottomat_120314.pdf [luettu 12.6.2015]
- VN (2016) Hallituksen linjaus maakunnille siirret-

tävistä tehtävistä. Neuvottelutulos 5.4.2016. Valtioneuvosto. <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0ea-ca53-43a8-9252-c66e073bfe80> [Luettu 7.4.2016]

VTTV (2015) Sähköiset työvoimapalvelut. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 8, Helsinki.



Kuntoutuksen innovaatiot

Ihmiskeskeinen kuntoutus tehdään yhdessä

Kuntoutuspäivät
8.–9.6.2017

Kulttuuritehdas Korjaamo, Töölönkatu 51, Helsinki



Kuntoutussäätiö