

Vajaakuntoinen TE-toimiston asiakkaana

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
Työ ja yrittäjyys
31/2011



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

ELINA VEDENKANNAS – TUOMAS KOSKELA –
MATTI TUUSA – JANNE JALAVA – HENNA HARJU –
MONA SÄRKELÄ – VEIJO NOTKOLA

Vajaakuntoinen TE-toimiston asiakkaana

Tekijät Författare Authors Kuntoutussäätiö Elina Vedenkannas, Tuomas Koskela, Matti Tuusa, Janne Jalava, Henna Harju, Mona Särkelä, Veijo Notkola	Julkaisu-aika Publiceringstid Date Syyskuu 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Tässä tutkimuksessa on selvitetty, miten henkilöasiakkaan vajaakuntoisuus arvioidaan työ- ja elinkeinotoimistoissa (myöh. TE-toimisto), millaisia tulkintoja ja käytäntöjä siihen liittyy ja miten tämä vaikuttaa asiakkaan saamiin palveluihin. Lisäksi on analysoitu vajaakuntoisille kohdennettujen ammatillisen kuntoutuksen palvelujen ja palkkatuen toimivuutta sekä soveltuvin osin työjakoa TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken. Tutkimuksessa on tarkasteltu vajaakuntoisten palveluprosessia TE-toimistoissa voimassa olevien lakien ja asetusten sekä erityisesti TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmista. Kelan, työeläkelaitosten tai liikenne- ja tapaturmavakuutuslaitosten vajaakuntoisille tarjoamien palveluiden tarkastelu on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.</p> <p>Tutkimustulokset vahvistavat kuvaa siitä, että vajaakuntoisten parissa työskentelevien TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta vajaakuntainen-käsite on ongelmallinen. Vajaakuntainen-käsitteen korvaaminen jollain toisella vaihtoehdolla ei kuitenkaan muuttaisi itse arviointiprosessia asiakkaan vajaakuntoisuudesta. Työllistymisen näkökulmasta merkittävämpää on keskittyä itse arviointiprosessin kehittämiseen.</p> <p>Tutkimustulosten valossa vajaakuntoisuuden arviointikäytännöt ovat kokonaisuutena hyvin vaihtelevia virkailijasta ja TE-toimistosta riippuen. Arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta on sidottu enemmän medikaalisiin seikkoihin kuin virkailijan omaan arvioon. Lääkärinlausuntoihin sekä niiden ymmärtämiseen liittyy TE-toimiston virkailijoiden näkökulmasta useita haasteita. Lääkärinlausuntoja pidetään vaikealukuisina, eikä niistä kyetä erottamaan asiakkaan työkyvyn kannalta olennaisia esteitä tai medikaalisia rajoitteita.</p> <p>Vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessit ovat tavoitteiltaan ja palvelukokonaisuuksiltaan monimuotoisia ja yksilöllisesti räätälöityjä prosesseja. Keskeisin sisältö palveluprosessissa syntyy virkailijan tarjoaman henkilökohtaisen palvelun kautta. TE-hallinnon nykyinen vajaakuntoisia tukeva palveluvalikoima on riittävän laaja ja monipuolinen, ja virkailijat hyödyntävät palveluja monipuolisesti asiakastyössä.</p> <p>Ammatillisen kuntoutusprosessin seuranta vaihtelee virkailijakohtaisesti. Vajaakuntoisuus-merkinnän poistamiseen liittyvät käytännöt eivät myöskään ole yhdenmukaiset eri TE-toimistoissa.</p> <p>Eri toimijoiden välisen vastuunjaon ja yhteistyön pelisääntöjen epäselvyys haittaa monin tavoin TE-hallinnossa tehtävää asiakastyötä, eikä kokonaisvastuuta asiakkaan terveys- ja kuntoutuspalveluista tunnu olevan kenelläkään.</p> <p>TEM:n yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Patrik Kuusinen, puh. 010 604 9034</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words vajaakuntainen, palveluprosessi, TE-toimisto		
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-562-2	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 78	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price 18 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja/Työ- ja yrittäjyys -sarjan 31. niteenä julkaistaan Elina Vedenkannaksen, Tuomas Koskelan, Matti Tuusan, Janne Jalavan, Henna Harjun, Mona Särkelän ja Veijo Notkolan tutkimus ”Vajaakuntoinen TE-toimiston asiakkaana”. Tutkimuksen suorittaneena tutkimuslaitoksena on ollut Kuntoutussäätiö.

Tutkimuksessa selvitetään vajaakuntoiseksi työnhakijaksi määrittelemistä ja palveluiden tarjoamista työ- ja elinkeinotoimistoissa (TE-toimisto). Tutkimuksessa on pääasiassa selvitetty TE-toimiston virkailijoiden käsityksiä haastattelun ja kyselylomakkeen avulla peilaten niitä samalla rekisteriaineistoon.

Tutkimuksen tarkastelee asiakkuutta ja palveluita kuntoutusprosessista käsin. Ensiksi on selvitetty, miten ammatillisen kuntoutuksen asiakkuuteen valikoidutaan vajaakuntoiseksi työnhakijaksi määrittämisen kautta. Tämän jälkeen on selvitetty varsinaista asiakkaan palveluprosessia. Kartoittamisen ohella keskeisenä tutkimuskysymyksenä on ollut, miten toimivia palveluprosessin eri käytännöt ovat ja mitä kehittämistarpeita palveluprosessissa ilmenee.

Arviointityötä ovat työ- ja elinkeinoministeriön puolesta valvoneet hallitusneuvos Päivi Kerminen ja ylitarkastaja Patrik Kuusinen.

Helsingissä kesäkuussa 2011

PATRIK KUUSINEN

ylitarkastaja

Sisältö

Esipuhe.....	5
1 Johdanto.....	9
2 Tutkimuksen taustaa.....	10
2.1 Yleisesti.....	10
2.2 Ammatillisen kuntoutuksen tehtäväjako.....	11
2.3 Vajaakuntoisuuden käsitteestä ja ammatillisen kuntoutuksen kohdentumisesta.....	12
2.4 Julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus ja vajaakuntoisten palvelujen kehittäminen.....	14
3 Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus.....	17
3.1 Tutkimustehtävä.....	17
3.2 Hyödynnetyt aineistot ja menetelmät.....	18
4 Arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta TE-toimistoissa.....	25
4.1 Vajaakuntoisuuden käsitteen problematiikkaa TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta.....	25
4.2 Vajaakuntoisuuden arvioinnista TE-toimistoissa.....	27
5 Vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessi TE-toimistoissa.....	31
5.1 Palveluiden suunnitteluvaihe.....	31
5.2 Vajaakuntoisille tarjottavat palvelut TE-toimistoissa.....	34
5.2.1 Resurssit ja palveluprosessien eteneminen.....	34
5.2.2 Palveluprosessien monimuotoiset käytännöt.....	36
5.2.3 Palkkatuen käyttö vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessissa.....	39
5.2.4 Ammatillisen kuntoutuksen palvelujen toimivuus ja niiden kehittäminen.....	42
5.2.5 Havainnot ja rekisteriaineiston pohjalta.....	46
5.3 Asiakkaiden seuranta.....	50
6 Työnjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken ammatillisessa kuntoutuksessa.....	54
7 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä.....	57
Lähteet.....	65
Liite 1 Luvun 5.2.5 taulukot.....	67
Liite 2 Haastatellut henkilöt.....	76

1 Johdanto

”Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana” -tutkimuksen on toteuttanut Kuntoutussäätiön arviointi- ja koulutusyksikkö ajanjaksolla kesäkuu 2010–tammikuu 2011 työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta. Tutkimushankkeen käytännön toteuttamiseen ovat osallistuneet Elina Vedenkannas, Matti Tuusa, Tuomas Koskela, Janne Jalava, Henna Harju sekä Mona Särkelä. Asiantuntijana hankkeessa on toiminut Veijo Notkola ja ulkopuolisena asiantuntijana Mika Vuorela (1.11.2010 asti).

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten henkilöasiakkaan vajaakuntoisuus arvioidaan työ- ja elinkeinotoimistoissa (myöh. TE-toimisto), millaisia tulkin-toja ja käytäntöjä siihen liittyy ja miten tämä vaikuttaa asiakkaan saamiin palveluihin. Tutkimuksessa analysoidaan myös vajaakuntoisille kohdennettujen ammatillisen kuntoutuksen palvelujen ja palkkatuen toimivuutta sekä soveltuvin osin työjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken.

Tutkimusraportin toisessa pääluvussa kuvataan tutkimuksen taustaa ja kolmannessa pääluvussa esitetään tutkimuskysymykset sekä kuvataan tiiviisti tutkimuksessa hyödynnetyt aineistot ja menetelmät. Raportin pääluvuissa 4–6 esitetään tutkimuksen keskeisimmät tulokset ja luvussa seitsemän yhteenvetäen johtopäätökset sekä suositukset toimintojen kehittämiseksi tutkimustulosten pohjalta.

2 Tutkimuksen taustaa

2.1 Yleisesti

Kaikissa Suomen hallitusten ohjelmissa on 1990-luvulta lähtien nostettu tavoitteeksi työllisyysasteen nostaminen ja sosiaalimenojen keventäminen. Työvoiman tarjonta vähenee merkittävästi 2010-luvulla työvoimaan kuuluvan väestön ikääntymisen seurauksena, mikä on uusi tilanne Suomen kansantaloudelle ja vaikeuttaa osaltaan työvoiman saatavuutta. Keskeisinä vaikuttamistapoina tähän kehitykseen nähdään työurien pidentäminen ja kotimaisen käyttämättömän työvoiman saaminen työmarkkinoille. Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan työllistymistä avoimille työmarkkinoille tehostetaan ensisijaisesti työvoimapalveluilla ja työvoimapolitiikan keinoin. Toimenpiteiden avulla edistetään työttömänä ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden työhön paluuta ja ehkäistään työelämästä syrjäytymistä. Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen tehostaminen nähdään merkittävänä osana tätä toimenpideohjelmaa. Hallituksen vuonna 2006 antamassa vammaispoliittisessa selonteossa ja vuonna 2010 laaditussa vammaispoliittisessa ohjelmassa nostettiin vammaisten kansalaisten työllistymisen edistäminen tehokaimmaksi tavaksi parantaa vammaisten ihmisten asemaa yhteiskunnassa.¹

OECD:n marraskuussa 2010 julkistamassa raportissa pohditaan, miten eri maiden etuusjärjestelmiä ja työvoimapolitiikkaa olisi kehitettävä, jotta ihmisten työkyky hyödynnettäisiin paremmin. Raportin mukaan Suomen erityisenä haasteena on vähentää sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksille siirtymistä. Suomen tulee myös panostaa siihen, että pysyville työkyvyttömyysetuuksilta siirrytään yhä enemmän työhön. Väestön ikääntymisen vuoksi on tärkeää huolehtia työvoiman tarjonnasta. Pitkäaikaissairaiden, osatyökykyisten ja vammaisten henkilöiden osallistuminen työelämään parantaa myös heidän mahdollisuuksiaan toimia aktiivisesti yhteiskunnassa. Osatyökykyiset ihmiset ajautuvat liian usein sivuun yhteiskunnasta, syrjäytyvät työstä tai juuttuvat erityistyöllistettyjen ryhmiin. OECD suosittaa Suomea tehostamaan osatyökykyisten henkilöiden työssä jatkamista ja työhönpaluuta tukevia palveluja, tällä tavoin voidaan nostaa yleistä työllisyysastetta ja tätä kautta vähentää julkisen sektorin menoja.²

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti marraskuussa 2010 Markku Lehdon selvittämään, miten osatyökykyisten työllistymisen esteitä voitaisiin poistaa lainsäädännön keinoin. Selvitystyö valmistuu helmikuussa 2011. Näitä kysymyksiä on tarkasteltu jo aiemmin Mika Vuorelan vuonna 2008 tekemässä selvityksessä ”Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön”.³ Selvityksessä esitettiin työhallinnon

1 Suomen vammaispoliittinen ohjelma VAMPO 2010-2015

2 OECD 2010

3 Vuorela 2008

henkilöasiakkuuden laajentamista siten, että myös kuntoutustuelta ja työkyvyttömyyseläkkeeltä työhön pyrkivät henkilöt pääsisivät palvelujen piiriin täysivaltaisina asiakkaina. Vuorelan tekemän selvityksen mukaan työkyvyttömyyseläkkeeltä työelämään haluavia henkilöitä on noin 30 000. Työhön pyrkivistä henkilöistä noin 40 % on eläkkeellä mielenterveyshäiriöiden perusteella, noin 20 % tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella ja runsaat 10 % kehitysvammaisuuden perusteella. Heistä valtaosa haluaisi työllistyä osa-aikaisesti. Vuorela teki selvityksensä pohjalta yksityiskohtaisen esityksen ja toimenpideohjelman työllistymisesteiden rai-vaamiseksi. Myös tuoreessa Pellervon taloustutkimus PTT:n tutkimuksessa⁴ todettiin vammaisten henkilöiden työhalukkuus korkeaksi, mutta tilastoissa he eivät näy kuitenkaan kovin aktiivisina työnhakijoina. Vammaiset henkilöt eivät tutkimuksen mukaan usko omiin työllistymismahdollisuuksiinsa, ja kokevat myös työnantajien asenteet kielteisiksi. Tutkimuksen mukaan ongelmaksi koettiin myös työllistämisen tukiin liittyvä byrokratia, jota pitäisi edelleen yksinkertaistaa.

2.2 Ammatillisen kuntoutuksen tehtäväjako

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä parannetaan ja työllistymistä tuetaan ammatillisen kuntoutuksen avulla. TE-toimistot ovat Kelan, työeläkelaitosten sekä liikenne- ja tapaturmavakuutuslaitosten ohella ammatillisen kuntoutuksen keskeisiä toimijoita. Myös työterveyshuollolla on merkittävä rooli kuntoutustarpeen tunnistamisessa, kuntoutukseen ohjauksessa ja vajaakuntoisen työntekijän työssä selviytymisen seurannassa ja tukemisessa. Ammatillinen kuntoutus on osa kuntoutuksen kokonaisuutta, ja sen avulla tuetaan vammaisten, osatyökykyisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työelämään pääsyä, työssä jaksamista ja jatkamista. Ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksena on parantaa tai ylläpitää kuntoutuvan henkilön työkykyä ja ansiomahdollisuuksia.

Suomalaista kuntoutusjärjestelmää on rakennettu osana hyvinvointipalveluja normalisoinnin ja integroinnin periaatteilla. Tämä merkitsee sitä, että kuntoutus järjestetään yleisten palvelujen ja sosiaalivakuutusjärjestelmän osana, se ulottuu usealle hallinnonalalle ja se on rahoitukseltaan monikanavaista. Sosiaali- ja terveydenhuolto, opetustoimi ja TE-toimisto järjestävät palvelu- ja koulutustehtävänsä kuuluvaa kuntoutusta. Kela ja lakisääteistä vakuutusta hoitavat työeläkelaitokset ja vakuutuslaitokset vastaavat puolestaan sosiaalivakuutukseen perustuvasta kuntoutuksesta. Samalla kun kuntoutus on integroitunut osaksi yleisiä palveluja ja sosiaaliturvaa, on se oma erikoistunut lohkonsa näiden järjestelmien sisällä. Yksittäisen ihmisen kuntoutus ja palveluprosessi muodostuu usein monen eri tahon palveluista ja etuuksista, ja käytännön kuntoutustyössä liikutaan usein näiden järjestelmien rajapinnoilla.⁵

4 Laiho ym. 2010

5 Paatero ym. 2008

Nykyinen kuntoutusjärjestelmämme ja eri toimijoiden välinen vastuu- ja tehtäväjako pohjautuu vuonna 1991 tehtyyn kuntoutuslainsäädännön kokonaisuudistukseen. Vuonna 2004 lainsäädäntöä uudistettiin edelleen säätämällä työeläkekuntoutus lakisääteiseksi oikeudeksi. Samalla myös edelleen täsmennettiin eri kuntoutusjärjestelmien välistä tehtäväjakoa ja yhteistyötä. Käytännön kuntoutustyötä ja siihen liittyvää yhteistyötä säätelevät lainsäädännön lisäksi eri toimijoiden väliset sopimukset. Sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole aivan selvää, kenelle kuntoutuksen järjestäminen kuuluu, korostuu eri toimijoiden yhteistyön merkitys. Tätä yhteistyötä säätelee laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä. Suomen kuntoutuspalveluja valtakunnan tasolla koordinoiva Kuntoutusasian neuvottelukunta totesi toimintakertomuksessaan vuonna 2007, että kuntoutusta järjestävien tahojen erilaiset järjestämis- ja rahoitusperusteet lisäävät kuntoutuksen monimutkaisuutta eikä vastuunjako eri kuntoutusta järjestävien tahojen välillä ei ole käytännössä riittävän selvä. Tämä haittaa mm. kuntoutusprosessin oikea-aikaista käynnistymistä ja sujuvuutta sekä tarpeellisten kuntoutuspalvelujen saatavuutta.⁶

Ammatillisen kuntoutuksen vastuujaon mukaisesti TE-toimistot huolehtivat vajaakuntoisten työttömien ja työttömyysuhan alaisten asiakkaiden ammatillisen kuntoutuksen palveluista. Mikäli työttömän työkyky on merkittävästi alentunut tai hänellä on uhka tulla eläkelakien tarkoittamalla tavalla työkyvyttömäksi, ammatillisesta kuntoutuksesta vastaavat työeläkelaitokset ja Kela samaan tapaan kuin työllistenkin kohdalla. TE-hallinnon ammatillisesta kuntoutuksesta säädetään vuonna 2003 voimaan tullessa laissa julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002). Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvia palveluja ovat työnvälityspalvelut, työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalvelut, koulutus- ja ammattitietopalvelu, ammatillinen kuntoutus, työmarkkinatoimenpiteet ja työllistymisen edistäminen työllisyysmäärärahoilla. Lain 6 luvun 13 §:n mukaan ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksena on edistää vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista suunnittelua, kehittymistä, työllistymistä ja työssä pysymistä. TE-hallinnon ammatillinen kuntoutus on tarkoitettu pääasiassa työttömille ja työttömyysuhan alaisille vajaakuntoisille henkilöille. Sen piiriin kuuluu myös työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä, esimerkiksi nuoria ja työhön paluuta suunnittelevia vajaakuntoisia henkilöitä. Ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteet ovat harkinnanvaraisia, ja vuosittain vahvistettavat määrärahat rajaavat niiden käyttöä.

2.3 Vajaakuntoisuuden käsitteestä ja ammatillisen kuntoutuksen kohdentumisesta

TE-hallinnon soveltama vajaakuntoisuuden määritelmä otettiin käyttöön vuoden 1988 työllisyysasetuksessa ja siitä säädetään laissa julkisesta työvoimapalvelusta. Määritelmän lähtökohtana ovat korostuneesti terveydelliset tekijät. Lain 1 luvun

6 Kuntoutusasiain neuvottelukunnan toimintakertomus vuodelta 2007, STM 2008

7 §:n 6 kohdan mukaan ”vajaakuntoisella tarkoitetaan henkilöasiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia”. Tämä määritelmä perustuu Suomen ratifioimaan Kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimukseen nro 159, joka koskee vajaakuntoisten henkilöiden ammatillista kuntoutusta. Vammaisten henkilöiden osalta erityispalvelujen järjestämisen velvoite taustoittuu myös vuonna 2004 voimaan tulleeseen yhdenvertaisuuslakiin.

TE-hallinnon ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmän määrittelyssä on tapahtunut useita merkittäviä muutoksia viime vuosikymmenten aikana. Määrittelyyn ovat vaikuttaneet yhteiskunnassa, työmarkkinoilla, työvoimapolitiikassa ja palvelujärjestelmässä tapahtuneet muutokset. Työnvälitystoiminta siirtyi kunnilta työnvälitystoimistoihin 1960-luvulla. Tuolloin otettiin käyttöön termi vajaatyökykyinen. Myöhemmin 1980-luvulla käytössä ollut työrajoitteisuus -käsite kattoi terveydellisten tekijöiden ohella myös sosiaalisen toimintakyvyn ongelmia, ja palvelujen piiriin kuului mm. päihdekuntoutujia ja vankilasta vapautuneita henkilöitä.

Vajaakuntoisuuden merkitys työllistymisen esteenä suhteessa muihin työllistymistä vaikeuttaviin elämäntilanteisiin näyttää monien selvitysten valossa varsin problemaattiselta. Vuonna 2006 Kuntoutussäätiössä tehty tutkimus⁷ työnantajien asenteista työllistää vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä antaa vahvaa näyttöä siitä, että vajaakuntoisten ohella myös muut vaikeasti työllistyvät asiakkaat (kuten maahanmuuttajat ja pitkäaikaistyöttömät) tarvitsevat tehostettua tukea työllistymiselleen. Vajaakuntoisista erityisesti mielenterveyskuntoutujat kohtaavat eniten kielteisiä asenteita työnhaussa.

Ammatillisen kuntoutuksen kohdentumisesta Suomessa on käyty 2000-luvulla vilkasta kriittistä keskustelua, esimerkiksi Kuntoutus-lehden palstoilla. Ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn kriteerit koetaan yhtäältä liian tiukoiksi ja toisaalta liian epäselviksi, eivätkä palvelut niiden avulla kohdennu optimaalisesti. Ongelmina nähdään myös eri toimijoiden välisen työnjaon epäselvyys, kuntoutustoimenpiteiden liian myöhäinen käynnistyminen sekä asiakkaiden kuntoutusprosessien sattumanvaraisuus ja väliinpuotoamiset, mitkä johtuvat eri toimijoiden välisestä puutteellisesta yhteistyöstä. Ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn perusteena olevat työkyvyttömyyden ja vajaakuntoisuuden arvioinnit nähdään liian mekaanisina ja epäselvinä kriteereinä. On esitetty, että työikäisen väestön kuntoutukseen pääsyn kriteereitä laajennettaisiin siten, että nykyisen työkyvyn alenemisen ja työkyvyttömyyden uhan rinnalle nostettaisiin myös työnteon sosiaaliset esteet ja riskit. Tämän näkökulman pohjalta ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmän määrittelyssä voitaisiin lähteä henkilöistä, jotka ovat työelämään pääsyn tai työssä jatkamisen suhteen tehostetun tuen tarpeessa.⁸

7 Ala-Kauhaluoma & Härköpää, 2006

8 Lindh & Suikkanen 2008

2.4 Julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus ja vajaakuntoisten palvelujen kehittäminen

Julkisen työvoimapalvelun rakenteellinen uudistus oli pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen työllisyysohjelman keskeinen kehittämishanke, jonka ensisijaisena tavoitteena oli ennaltaehkäistä pitkittyvää työttömyyttä, varmistaa osaavan työvoiman saatavuus sekä alentaa rakenteellista työttömyyttä. Uudistus toteutettiin vuosina 2004–2006. Moniammatillisia palveluja tarvitsevat keskitettiin työvoiman palvelukeskuksiin (TYP), joissa yhdistettiin TE-hallinnon, kuntien ja Kelan palveluja moniammatillisiksi ja verkostomaisesti toimiviksi yksiköiksi. TE-toimistojen tarjoamia palveluja puolestaan kehitettiin ja eriytettiin tukemaan ensisijaisesti avoimille työmarkkinoille työllistymistä. Uudistus on synnyttänyt selvää työnjakoa työvoiman palvelukeskusten ja emotoimistojen välille. Työvoiman palvelukeskukset ovat kohdentaneet palvelujaan moniammatillisia palveluja tarvitseville ja vaikeasti työllistettävien työnhakijoiden palveluun. Niiden asiakaskunnassa on myös huomattavan paljon vajaakuntoisia asiakkaita. Heidän toiminnassa korostuvat sekä sosiaalipoliittiset ja työvoimapoliittiset tavoitteet että myös eri sektoreiden välisen yhteistyön kehittäminen.

Tällä hetkellä maassamme toimii 39 työvoiman palvelukeskusta, joista suurin osa on seudullisia. Monilla seuduilla työvoiman palvelukeskukset ovat myös ottaneet hoitaakseen lakisääteisen kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöryhmän tehtäviä. Joillakin seuduilla (esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla) on myös luotu pieniin kuntiin kehittämishankkeiden avulla asiakastyöhön uudenlaisia TYP-toiminnan kaltaisia yhteistyömalleja. Vuonna 2008 tehdyn vaikuttavuustutkimuksen⁹ mukaan rakenneuudistuksessa on parhaiten onnistuttu työttömyyden ennaltaehkäisyssä. Vaikeimmin työllistyvien aktivointi työelämään todettiin haasteelliseksi tehtäväksi, ja uuden toimintamallin toimivuuden arviointi näyttää vaativan pidempää tarkasteluväliä.

Vajaakuntoisten asiakkaiden palveluiden kehittämiseen vaikuttaa tällä hetkellä merkittävästi TE-toimistoissa käynnissä oleva asiakassegmentointi. Uuden asiakassegmentoinnin tavoitteena on luoda nykyistä parempi pohja tuottaa ja kehittää julkisia palveluita. Tavoitteena on myös sen avulla kohdentaa resurssit optimaalisesti. Asiakassegmentointi muodostaa pohjan sekä palveluvalikoiman että palvelumallin kehittämiseksi. Segmentoinnin lähtökohtana ovat asiakkaan palvelutarpeet, ja sen avulla pyritään kehittämään ja kohdentamaan palveluvalikoimaa selkeäksi kokonaisuudeksi. Samoin palvelujen organisoinnissa otetaan huomioon eri asiakassegmenttien erilaiset asiointitarpeet.¹⁰

Asiakkaat ryhmitellään kolmeen pääsegmenttiin. Erilaisten erityisryhmien tarpeet huomioidaan palvelutarjonnan ja palvelumallien kehittämisen kautta, esimer-

9 Valtakari ym. 2008

10 Työ- ja elinkeinoministeriö. Henkilöasiakkuusstrategia. Loppuraportti. 2009

kiksi nuoret, maahanmuuttajat tai vajaakuntoiset asiakkaat voivat tilanteestaan riippuen kuulua mihin tahansa kolmesta pääsegmentistä.

1. Suoraan työmarkkinoille suuntaavat:

- Segmenttiin kuuluvat asiakkaat, joiden ammattitaito, osaaminen ja/tai työkokemus tarjoavat edellytykset sijoittua suoraan avoimille työmarkkinoille. Työnhaku saattaa edellyttää esim. osaamisen kartoitusta, mikä ei vielä automaattisesti siirrä asiakasta pois tästä segmentistä.
- Työmarkkinoilla on parhaillaan tai on odotettavissa näiden asiakkaiden osaamista vastaavia työmahdollisuuksia. Tähän ryhmään voi kuulua myös esim. maahanmuuttajia ja vajaakuntoisia asiakkaita, joiden katsotaan voivan sijoittua suoraan avoimille työmarkkinoille.

2. Osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat:

- Segmenttiin kuuluvat asiakkaat, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille tai yrittäjiksi edellyttää osaamisen ja työkyvyn arviointia, ammatillisten valmiuksien parantamista, urasuunnittelua, koulutusta tai ammatillista kuntoutusta.
- Tähän segmenttiin arvioidaan kuuluvan merkittävin osa vajaakuntoisista työnhakija-asiakkaista.

3. Työmarkkinoille kuntoutuvat:

- Segmenttiin kuuluvat asiakkaat, joiden työllistymisen tukemiseen eivät riitä yksinomaan julkisten työvoimapalveluiden ratkaisut, vaan niiden lisäksi asiakkaat tarvitsevat monisektorista palvelua.
- Asiakkaiden työllistymisen haasteet ovat ensisijaisesti muita kuin avointen työpaikkojen ja osaamisen puutteista johtuvia. Heillä voi olla työllistymiseen vaikuttavia erilaisia työ- tai toimintakykyyn tai yleiseen elämäntilanteeseen liittyviä rajoitteita.
- Tähän segmenttiin kuuluvat työvoiman palvelukeskusten asiakkaat sekä myös sellaiset vajaakuntoiset työnhakijat, jotka eivät ole autettavissa yksinomaan ammatillisen kuntoutuksen keinoin, vaan jotka tarvitsevat sairaanhoidon tai lääkinnällisen kuntoutuksen palveluja.
- Segmenttiin kuuluvat myös ne asiakkaat, joiden työttömyyden pitkittymisen syynä on muiden syiden lisäksi asiakkaan oma motivoitumattomuus palveluihin. Tavoitteena on edistää segmenttiin kuuluvien asiakkaiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Uudistuksen tavoitteena on rakentaa TE-toimiston eri henkilöasiakassegmenteille kunkin segmentin erityispiirteitä ja asiakastarpeita vastaava palvelumalli. Palvelumallin yleisenä lähtökohtana on monikanavaisuuden hyödyntäminen siten, että verkkopalvelut, cc-palvelut ja henkilökohtainen asiakaspalvelu muodostavat kunkin

asiakassegmentin palvelussa toisiaan tukevan palvelukokonaisuuden. Kehittämissuuntana korostuu sähköisten palvelukanavien käytön lisääminen ja täysimääräinen hyödyntäminen. Monikanavainen palvelumalli toteutetaan eri segmenteissä eri tavoin. Samoin asiakasvastuun yleiset periaatteet on tarkoituksenmukaista määrittellä segmenttikohtaisesti. Asiakaskohtaisesti oikea segmentti, ja sitä kautta palvelumalli sekä ensisijaiset palvelut, varmistetaan yhtenäisen alkukartoituksen avulla siinä vaiheessa, kun asiakas tulee TE-toimiston asiakkaaksi. Alkukartoituksen tavoitteena on nopeasti ja tehokkaasti tunnistaa ja määrittellä asiakassegmentti, jonka palvelut ja palvelumalli parhaiten vastaavat asiakkaan tilanteeseen ja tarpeisiin sekä käynnistää asiakkaan palveluprosessi. Alkukartoituksessa selvitetään asiakkaan tilanne ja tarpeet karkealla tasolla.

Asiakassegmentoinnin käyttöönotto on myös herättänyt keskustelua. Vammaisfoorumi on nostanut lausunnossaan esiin huolen siitä, että segmentoinnin pitäisi aina perustua työnhakijan ja TE-toimistonvirkailijan yhteiseen näkemykseen. Huolta aiheuttaa se, että tuleeko työnhakijan oma mielipide työkyvystään ja palvelutarpeestaan riittävän hyvin kuulluksi, kun TE-toimistojen resurssit ovat valtion tuottavuusohjelman myötä vähenemässä ja henkilökohtaiseen palveluun ei jää riittävästi aikaa. Järjestö haluaa myös korostaa sitä, että vammaisten, pitkäaikaissairaiden, pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistettävien työnhakijoiden kohdalla TE-hallinnon toimenpiteiden pitää olla aina ensisijaisia. Jos ne eivät riitä, vasta sen jälkeen on porrasteisesti selvitettävä muita työllistymisen tukien mahdollisuuksia. Järjestön huolena on, että asiakassegmentoinnin avulla osaa työnhakijoista ollaan työntämässä ulos työvoimapoliittisten toimien piiristä kuntien palvelujen piiriin.¹¹

11 Vammaisfoorumin lausunto 2010

3 Tutkimuksen tavoitteet ja toteutus

3.1 Tutkimustehtävä

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessia TE-toimistoissa. Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu Kelan, työeläkeläistien tai liikenne- ja tapaturmavakuutuslaitosten vajaakuntoisille suunnatut palveluprosessit.

Tutkimuskysymykset on jaettu kolmeen pääkohtaan täsmennetyn tutkimussuunnitelman mukaisesti: 1. Arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta, 2. Vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessi ja 3. Työnjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken. *Kutakin kolmea pääkohtaa tarkastellaan sekä voimassa olevien lakien ja asetusten, että TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta.* Arvioinnin tekemistä asiakkaan vajaakuntoisuudesta tarkastellaan tutkimussuunnitelman mukaisesti omana erillisenä kokonaisuutena, vaikka voimassa olevien säädösten ja käytännön työn tasolla se onkin oleellinen osana asiakkaan palveluprosessia. Seuraavassa on esitetty tutkimuskysymykset:

1. Arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta:

- Miten TE-toimisto tekee arvioinnin siitä, mikä on yksilön mahdollisuus pysyä työssä, työllistyä tai tehdä uravalintoja koskevia ratkaisuja, kun kyseessä on a) työn saamiseen, b) työssä pysymiseen tai c) uravalintaan liittyvä haaste?
- Kuinka yleistä on, että arviointi tapahtuu vain todetun sairauden, vian tai vamman pohjalta?
- Onko TE-toimistojen työntekijöillä riittävästi osaamista toteuttaa arviointi vajaakuntoisuudesta? Mitä osaamisvajeita mahdollisesti ilmenee?
- Miten arviointi liittyy työnhakijan palvelutarpeen arviointiin?
- Mitä tietolähteitä tai työvälineitä TE-toimisto käyttää arvioidessaan vajaakuntoisuuden merkitystä tai vaikutusta henkilön mahdollisuuksiin saada työtä, pysyä työssä tai edetä uralla?

2. Vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessi:

- Miten ja missä määrin vajaakuntoiselle tarjottavat palvelut kohdentuvat sairauden, vian tai vamman aiheuttamien mahdollisuuksien vähentymisen kompensointiin tai minimointiin?
- Toteutuuko vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessissa ”julkisten työvoimapalvelujen marssijärjestys” niin, että ensisijaisesti palveluilla edistetään avoimille työmarkkinoille työllistymistä joko suoraan tai

koulutuksen avulla, ja vasta toissijaisesti työllistymistä tuetaan käyttämällä työllisyysmäärärahoja?

- Onko vajaakuntoiseksi määritellyllä palveluiden toteutumisen kannalta leimaavia tai muita negatiivisia seurauksia, jotka vaikeuttavat asiakkaan työllistymistä, työssä pysymistä tai uravalintaa?
- Missä määrin palkkatukea käytetään rekrytointitukena ja missä määrin kompensoimaan vajaakuntoisten alentunutta työkykyä ja tätä kautta keskimääräistä alemmaa tuottavuutta?
 - o Kuinka yleistä on, että diagnosoitu sairaus tai vamma riittää perusteeksi palkkatuen myöntämiselle?
 - o Miten TE-toimisto arvioi työkyvyn ja tuottavuuden alentuman suhteessa tarjolla olevaan työhön?
 - o Millä tavoin TE-toimisto määrittelee vajaakuntoisten kohdalla palkkatuen määrän ja keston?
 - o Onko palkkatukea käytetty tilanteissa, joissa vajaakuntoinen olisi työllistynyt myös ilman palkkatukea?
- Poistetaanko vajaakuntoisen status työnhakijalta, kun tilanne on palveluiden avulla tai muuten muuttunut niin, ettei sairaus, vika tai vamma merkittävästi alenna työn saamisen, työssä pysymisen tai uravalinnan mahdollisuuksia?
 - o Mitä seuranta- tai toimintakäytäntöjä vajaakuntoisuus statuksen poistamiseksi on olemassa? Miten niitä voisi kehittää?

3. Työnjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken:

- Pystytäänkö TE-toimistoissa tunnistamaan ne asiakkaat, joiden kohdalla ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuus on liikenne- ja tapaturmavakuuttajalla, työeläkelaitoksella tai Kelalla?
- Miten paikallisia asiakasyhteistyöryhmiä käytetään apuna yksittäisen asiakkaan ammatillisen kuntoutuksen vastuutahon löytämisessä?
- Minkälaisia palveluja TE-toimistot tarjoavat henkilöille, jotka ovat Kelan, työeläkelaitoksen tai liikenne- ja tapaturmavakuutuslaitoksen ammatillisen kuntoutuksen asiakkaita?
- Minkälaisia palveluja TE-toimistot tarjoavat työkyvyttömyysetuuksilta työelämään palaaville henkilöille?

3.2 Hyödynnetyt aineistot ja menetelmät

Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty rinnakkain sekä määrällistä että laadullista aineistoa. Menettelyn avulla on pyritty varmistamaan mahdollisimman monipuolinen ja luotettava kuva tutkimuksen kohteesta. Alkuperäisen työsuunnitelman mukaisesti painopiste on ollut kysely- ja haastatteluaineistojen hyödyntämisessä, vaikkakin tilastollisen aineiston (erityisesti rekisteriaineiston) painoarvoa on lisätty

suunnitellusta työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä. Tutkimuksessa on hyödynnetty rinnakkain seuraavia aineistoja:

- Kirjallinen aineisto, joka pitää sisällään:
 - Aikaisempia tutkimuksia ja selvityksiä vajaakuntoisuuden tematiikkaan liittyen.
 - Voimassa olevat säädökset ja ohjeet vajaakuntoisuuteen ja TE-hallinnon palveluihin liittyen.
- TE-toimistojen ja Työvoiman palvelukeskusten virkailijoiden teemahaastattelut
- Sähköinen kysely TE-toimistojen ja Työvoiman palvelukeskusten virkailijoille
- Kehittämistyöpajassa kerätty aineisto
- Rekisteriaineisto. TE-hallinnon URA-tietojärjestelmästä kerättyjen TE-toimistojen vajaakuntoisten asiakkaiden tiedot

Aineiston analysointivaiheessa TE-toimistojen ja Työvoiman palvelukeskusten virkailijoiden näkemyksiä on tarkasteltu yhtenä kokonaisuutena. Menettelyä puoltaa TE-toimistojen virkailijoiden selkeästi suurempi osuus haastatelluista henkilöistä sekä kyselyvastaajista. Raportissa käytetään TE-toimistojen ja Työvoiman palvelukeskusten virkailijoista yhteistä käsitettä ”TE-toimiston virkailijat”.

Tutkimushankkeessa kerättyä *kirjallista aineistoa* on analysoitu sisällönanalyysia hyödyntäen hankkeen edetessä.

TE-toimistojen ja Työvoiman palvelukeskusten virkailijoiden *teemahaastattelut* toteutettiin ajanjaksolla syys-lokakuu 2010. Haastattelut suoritettiin puhelinhaastatteluina ja kohdennettiin työvoimavirkailijoille, ammatinvalintapsykologeille, erikoistyövoimaneuvojille sekä työvoiman palvelukeskusten työntekijöille. Haastateltaviksi valittiin virkailijoita, siten että ne edustavat kattavasti eri ELY-keskusalueita. Haastatteluja toteutettiin 29 kappaletta. Haastattelujen tuottama aineisto analysoitiin käyttäen sisällönanalyysia.

Sähköinen kysely TE-toimistojen ja Työvoiman palvelukeskusten virkailijoille toteutettiin loka-marraskuussa 2010. Kysely lähetettiin 452 virkailijalle. Vastauksia saatiin yhteensä 190 kappaletta ja vastausprosentti oli 42. Seuraavassa taulukossa on esitetty kyselyvastaajien taustatiedot.

Taulukko 1. Kyselyvastaajien taustatiedot

Edustettu taho	N	%-osuus
TE-toimisto	170	90,9 %
Työvoiman palvelukeskus	17	9,1 %
Yhteensä	187	100 %
Ammattinimike	N	%-osuus
Psykologi (ammatinvalinta-/kuntoutus-/erikoispsykologi)	75	39,7 %
Työvoimaneuvoja/-ohjaaja (mlk. erikois- ja johtavat neuvojat)	77	40,7 %
Kuntoutusneuvoja/-suunnittelija	33	17,5 %
Jokin muu	4	2,1 %
Yhteensä	189	100 %
Kokemus vajaakuntoisten parissa työskentelystä	N	%-osuus
5 vuotta tai vähemmän	39	21,0 %
6–10 vuotta	54	29,0 %
11–20 vuotta	56	30,1 %
Yli 20 vuotta	37	19,9 %
Yhteensä	186	100 %
Käyttää työajastaan vajaakuntoisten palveluihin	N	%-osuus
Alle 25 %	33	17,6 %
25–50 %	60	32,1 %
51–75 %	37	19,8 %
76–100 %	57	30,5 %
Yhteensä	187	100 %

Kyselyn tuottama määrällinen aineisto on analysoitu SPSS-ohjelmalla suoria jakaumia sekä ristiintaulukointia hyödyntäen. Soveltuvien osin taustamuuttujina on käytetty vastaajien ammattinimikettä sekä työkokemuksen pituutta vajaakuntoisten parissa työskentelystä. Erot taustamuuttujien luokkien välillä raportoidaan vain, mikäli ne ovat tutkimuskysymysten kannalta oleellisia ja samalla tilastollisesti merkitseviä eroja.¹² Ammattinimikkeen osalta luokka ”jokin muu” on yhdistetty tulosten analysointivaiheessa osaksi työvoimaneuvoja-/ohjaaja -luokkaa. Kyselyn tuottama laadullinen aineisto (avovastaukset) on analysoitu sisällönanalyysillä hyödyntäen.

Osana tutkimusaineiston keräämistä järjestettiin kehittämistyöpaja TE-toimistojenvirkailijoille, TEM:n ja sidosryhmien asiantuntijoille 8.11.2010. Suurin osa virkailijoista osallistui työpajaan etäyhteyden välityksellä. Etäyhteyden välityksellä kehittämistyöpajaan osallistui virkailijoita 10 eri ELY-keskusalueelta. Paikan päällä osallistujia oli 20. Työpajassa työstettiin pienryhmissä ideoita ja ehdotuksia vajaakuntoisuuden arviointikäytäntöihin sekä niihin liittyvien työ- ja toimintatapojen parantamiseksi ja uudistamiseksi.

Tutkimuksessa on käytetty myös *rekisteriaineistoa*, joka on poimittu TE-hallinnon URA-tietojärjestelmästä. Otokseen poimittiin ne työttömät työnhakijat, jotka

12 P:n arvoin ollessa alle 0,05 erot ovat tilastollisesti merkitseviä. Ristiintaulukoiden tilastollista merkitsevyyttä on testattu -testin avulla.

merkittiin vajaakuntoisiksi vuonna 2008. Näitä oli yhteensä 12 830 henkilöä¹³. TE-toimistoissa oli vuoden 2008 aikana yhteensä 93 674 vajaakuntoista työnhakijaa, joista työttömiä oli 65 647 ja pitkäaikaistyöttömiä 19 518.¹⁴

Rekisteriaineistoon poimittu otos kattaa 13,7 % kaikista vuoden 2008 vajaakuntoisista työnhakijoista. Rekisteriaineisto sisälsi vajaakuntoisten työnhakijoiden taustatietojen lisäksi tiedot heille tarjotuista TE-toimistojen palveluista ajanjaksolla, joka alkaa puoli vuotta ennen vajaakuntoiseksi merkitsemistä ja päättyy vuosi vajaakuntoiseksi merkitsemisen jälkeen. Aineisto on analysoitu SPSS-ohjelmalla hyödyntäen suoria jakaumia, ristiintaulukointia sekä aritmeettisiä keskiarvoja. Taustamuuttujina on hyödynnetty henkilöiden sukupuolta, ikää, päädiagnoosia sekä ELY-keskusaluetta, jolla henkilö asuu. Tulosten raportoinnin yhteydessä tuodaan esille vain tutkimuskysymysten kannalta oleelliset ja samalla tilastollisesti merkitsevät erot¹⁵ taustamuuttujien luokkien välillä.

Vajaakuntoisiksi vuonna 2008 määritellyistä työnhakijoista miehiä oli 49,4 % ja naisia 50,6 %. Ikäluokittain tarkasteltuna suurin ikäryhmä oli 41–55-vuotiaat. Vuonna 2008 vajaakuntoisiksi määriteltyjen työnhakijoiden keski-ikä oli 45,2 vuotta. Taulukoissa 2 ja 3 on esitetty taustatietoja vuonna 2008 vajaakuntoiseksi määritellyistä työnhakijoista URA-aineiston pohjalta.

Taulukko 2. Vajaakuntoiseksi vuonna 2008 määritellyjen työnhakijoiden sukupuoli, ikä ja äidinkieli, lukumäärät (N) ja %-osuudet eri tarkasteluryhmissä

Sukupuoli	N	%-osuus
Mies	6 329	49,4 %
Nainen	6 471	50,6 %
Yhteensä	12 800	100 %
Ikä	N	%-osuus
Alle 25 v	903	7,1 %
25–40 v	3 420	26,7 %
41–55 v	5 080	39,7 %
Yli 55 v	3 397	26,5 %
Yhteensä	12 800	100 %
Äidinkieli	N	%-osuus
Ei määritetty	33	0,3 %
Suomi	11 793	92,1 %
Ruotsi	343	2,7 %
Venäjä	207	1,6 %
Jokin muu	423	3,3 %
Yhteensä	12 799	100 %

13 Analyysivaiheessa aineistosta on poistettu niiden 30 henkilön tiedot, joilla oli merkintöjä rekisterissä useina peräkkäisinä päivinä (esim. toistuva merkintä "työtön" ja "työssä" peräkkäisinä päivinä).

14 TEM: Vajaakuntoisten työnvälitystilasto/VATES-säätiö 2009

15 P:n arvon ollessa alle 0,05 erot ovat tilastollisesti merkitseviä. Ristiintaulukoiden tilastollista merkitsevyyttä on testattu -testin avulla.

Taulukko 3. Vajaakuntoiseksi vuonna 2008 määriteltujen työnhakijoiden peruskoulutus ja koulutusala, lukumäärät (N) ja %-osuudet eri tarkasteluryhmissä

Peruskoulutus	N	%-osuus
Ei tietoa/peruskoulu keskeytynyt	51	0,4 %
Perusaste	10 727	83,8 %
Lukio/ylioppilas	1 807	14,1 %
Muu yleissivistävä koulutus	211	1,6 %
Yhteensä	12 796	100 %
Koulutusala	N	%-osuus
Yleissivistävä koulutus	5 255	41,0 %
Tekniikan koulutus	2 818	22,0 %
Palvelualojen koulutus	1 526	11,9 %
Kaupallinen ja yhteiskunnallinen ala	1 200	9,4 %
Terveys- ja sosiaaliala	921	7,2 %
Maa- ja metsätalous	345	2,7 %
Humanistinen ja taideala	323	2,5 %
Muu tai tuntematon	184	1,4 %
Luonnontieteellinen koulutus	145	1,1 %
Kasvatustiede ja opettajakoulutus	79	0,6 %
Ei tiedossa	34	0,3 %
Yhteensä	12 830	100 %

Suurimmalla osalla vajaakuntoisiksi vuonna 2008 määritellyistä on ainoastaan perusasteen koulutus. Miehistä 10,4 % on käynyt lukion, naisten osalta vastaava osuus on 17,8 %. Miehistä yleissivistävä koulutus oli 43,9 %:lla ja naisista 38,2 %:lla. Miehistä tekniikan alan koulutuksen on suorittanut 36,7 % ja naisista 7,7 %.

Naisista puolestaan 18,2 % on suorittanut palvelualojen koulutuksen, 13,5 % kaupallisen tai yhteiskunnallisen alan koulutuksen ja 12,9 % terveys- ja sosiaalialan koulutuksen. Nämä osuudet olivat selvästi suuremmat kuin vastaavat luvut miehillä (miehistä palvelualojen koulutus 5,5 %:lla, kaupallisen tai yhteiskunnallisen alan koulutus 5,2 %:lla ja terveys- ja sosiaalialan koulutus 1,3 %:lla).

Vajaakuntoisiksi vuonna 2008 määritellyistä työnhakijoista lukumääräisesti suurin osa asui Uudellamaalla (taulukko 4). Seuraavaksi eniten heitä oli Varsinais-Suomessa. Suhteessa työvoimaan vuonna 2008 vajaakuntoisiksi merkittyjä työnhakijoita oli eniten Pohjois-Savossa, Etelä-Savossa ja Kainuussa.

Taulukko 4. Vajaakuntoiseksi määriteltyjen työnhakijoiden ja työvoiman jakautuminen ELY-keskusalueiden mukaan vuonna 2008, lukumäärät (N) ja %-osuudet¹⁶

ELY-keskusalue	Vajaakuntoisiksi 2008 määritellyt		Kaikki vajaakuntoiset		Työvoima	
	N	%-osuus	N	%-osuus	N	%-osuus
Uusimaa	2 955	23,1 %	18 382	19,6 %	840 250	31,1 %
Varsinais-Suomi	1 080	8,4 %	6 821	7,3 %	239 000	8,8 %
Häme	1 016	7,9 %	8 451	9,0 %	182 500	6,8 %
Pohjois-Pohjanmaa	993	7,8 %	7 019	7,5 %	187 750	6,9 %
Pirkanmaa	966	7,5 %	9 582	10,2 %	243 500	9,0 %
Pohjois-Savo	860	6,7 %	6 537	7,0 %	115 000	4,3 %
Kaakkois-Suomi	845	6,6 %	6 023	6,4 %	151 250	5,6 %
Keski-Suomi	630	4,9 %	5 063	5,4 %	128 750	4,8 %
Satakunta	604	4,7 %	4 336	4,6 %	111 500	4,1 %
Etelä-Pohjanmaa	567	4,4 %	3 587	3,8 %	93 250	3,4 %
Pohjanmaa	531	4,1 %	3 784	4,0 %	124 500	4,6 %
Etelä-Savo	516	4,0 %	3 884	4,1 %	71 250	2,6 %
Pohjois-Karjala	471	3,7 %	4 077	4,4 %	75 750	2,8 %
Lappi	405	3,2 %	3 925	4,2 %	85 250	3,2 %
Kainuu	272	2,1 %	1 998	2,1 %	38 000	1,4 %
Ahvenanmaa	29	0,2 %	202	0,2 %	15 500	0,6 %
Ei tietoa	60	0,5 %				
Yhteensä	12 800	100 %	93 671	100 %	2 703 000	100 %

Yleisimmät päädiagnoosit vajaakuntoisuuden taustalla olivat tuki- ja liikuntaelinsairaudet (36,5 % osuus), mielenterveyden häiriöt (29,9 %) sekä hermoston ja aistien sairaudet (8,1 %) (taulukko 5.). Kun lukuja verrataan kaikkien vajaakuntoisten työttömien työnhakijoiden vastaaviin lukuihin vuodelta 2008, on tältä osin eroja havaittavissa. Vuonna 2008 kaikkien työttömien vajaakuntoisten työnhakijoiden diagnooseista merkittävimpiä olivat tuki- ja liikuntaelinten sairaudet (35 % osuus), mielenterveyden häiriöt (23 %) sekä hengityselinten taudit (10 %)¹⁷. Taulukossa 5 on esitetty vajaakuntoiseksi vuonna 2008 määriteltyjen työnhakijoiden päädiagnoosien lukumäärät ja %-osuudet.

¹⁶ Lähde: TEM ja URA-tietojärjestelmä

¹⁷ TEM: Vajaakuntoisten työnvälitystilasto/VATES-säätiö 2009

Taulukko 5. Vajaakuntoiseksi vuonna 2008 määriteltujen työnhakijoiden päädiagnoosien lukumäärät (N) ja %-osuudet URA-aineiston perusteella.

Päädiagnoosi	N	%-osuus
Tuki- ja liikuntaelinsairaudet	4 678	36,5 %
Mielenterveydenhäiriöt	3 838	29,9 %
Hermoston ja aistien sairaudet	1 045	8,1 %
Vammat ja myrkytykset	660	5,1 %
Hengityselinten taudit	551	4,3 %
Verenkiertoelinten taudit	500	3,9 %
Ihon ja ihonlaiskudoksen taudit	394	3,1 %
Aineenvaihduntasairaudet	311	2,4 %
Vaikeasti määriteltävät tilat	296	2,3 %
Kasvaimet	187	1,5 %
Ruuansulatuselinten taudit	145	1,1 %
Synnynnäiset epämuodostumat	97	0,8 %
Veren ja verta muodostavien elinten sairaudet	60	0,5 %
Virtsan- ja sukupuolielinten taudit	37	0,3 %
Tartuntataudit	31	0,2 %
Yhteensä	12 830	100 %

Miehistä 31,8 %:lla ja naisista 41 %:lla päädiagnoosina olivat tuki- ja liikuntaelinsairaudet. Mielenterveyden häiriöt olivat päädiagnoosina miehistä 31,9 %:lla ja naisista 28 %:lla.

Yli 55-vuotiaista tuki- ja liikuntaelinsairaudet olivat päädiagnoosina 47,1 %:lla, 41-55-vuotiaista 40,7 %:lla, 25-40-vuotiaista 25,2 %:lla ja alle 25-vuotiaista 14,2 %:lla. Vastaavasti mielenterveyden häiriöt olivat päädiagnoosina yli 55-vuotiaista vain 16,4 %:lla, 41-55-vuotiaista 25,6 %:lla, 25-40-vuotiaista 43,8 %:lla ja alle 25-vuotiaista 53 %:lla.

Mielenterveyden häiriöt olivat yleisin päädiagnoosi Satakunnassa (36,4 %), Pohjanmaalla (35,4 %) sekä Uudellamaalla (33,8 %).

4 Arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta TE-toimistoissa

4.1 Vajaakuntoisuuden käsitteen problematiikkaa TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 1 luvun 7 §:n 6 kohdan mukaan TE-hallinnossa vajaakuntoisella tarkoitetaan ”henkilöasiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia”. TE-hallinnon ohjeistuksen mukaisesti vajaakuntoisena voidaan pitää ”myös nuorta henkilöä, jolla on huomattavia rajoituksia saada sopivaa työtä tai valita sopivaa ammattia vamman, sairauden tai vajavuuden takia”.¹⁸

Kukkonen¹⁹ tarkastelee väitöskirjassaan vajaakuntoisuuden käsitteeseen liittyvää problematiikkaa eri näkökulmista sekä käsitteen historiallista kehitystä. Hän nostaa mm. esille, että vajaakuntoisuuden käsite voi kantaa negatiivisia merkityksiä, sillä vaje tai vajavuus mielletään usein negatiiviseksi asiaksi. Kukkonen korostaa myös, että vajaakuntoisuus on palvelujärjestelmän käyttämä käsite, jonka avulla järjestelmä määrittelee ja luokittelee asiakkaita sekä heidän palvelutarpeitaan. Käsitteen avulla osa asiakkaista luokitellaan oikeutetuksi vajaakuntoisille suunnattuihin palveluihin ja osa niiden ulkopuolelle. Kukkonen nostaa esille, että vajaakuntoisuutta voidaan tarkastella myös yksilön oman kokemuksen kautta. Esimerkiksi vajaakuntoisiksi itsensä määrittelevät henkilöt muodostavat erikokoisen sekä osittain erilaisen ryhmän kuin ne henkilöt, jotka saavat palvelujärjestelmän määrittelemiin vajaakuntoisuuden kriteereihin perustuvia etuuksia ja palveluita.

TE-hallinnon nykyisin soveltaman vajaakuntoisuuden käsitteen muuttamiseksi on tehty erisuuntaisia ehdotuksia. Sen tilalle on haluttu nostaa muun muassa osatyökykyinen-käsite, joka olisi lähempänä sosiaalivakuutuksessa ja muualla ammatillisessa kuntoutuksessa sovellettuja määrittelyjä. Vuorelan²⁰ mukaan käyttämällä termiä osatyökykyinen siirrettäisiin huomio pois sairaudesta ja vammasta kohti työkykyä ja vajavuudesta kohti kyvykkyyttä. Termi osatyökykyinen kuvastaisi hyvin työvoimapoliittista tavoitetta saada työvoiman ulkopuolella oleva väestö työvoiman piiriin. Osatyökykyinen voidaan nähdä henkilönä, jolla on käytössä osa työkyvystään ja myös halu tämän kyvyn käyttämiseen. Myöskään Vuorelan mukaan

18 Työministeriö 2005. Ohje julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7 §:n 6) kohdassa tarkoitettua vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta.

19 Kukkonen 2009

20 Vuorela 2008

osatyökykyinen-käsite ei ole täysin ongelmaton ja hän esittikin, että käsitteen mahdollisen ”käyttöön ottamisen yhteydessä on syytä huomioida erikseen tilanteet, joissa sairaus tai vamma rajoittaa henkilön työnhakua mutta ei välttämättä tarkoita osatyökykyisyyttä. Muutoin täysin työkykyisille henkilöille sairaus tai vamma voi edellyttää työnhakuammatin päivittämiseksi ammatillisen kuntoutuksen toimenpiteitä. Näiden henkilöiden palvelujen saatavuutta ei saa terminologisella muutoksella vaikeuttaa.”

Tässä tutkimuksessa selvitettiin kyselyn sekä haastatteluiden avulla TE-toimistojen virkailijoiden näkemyksiä vajaakuntoinen-käsitteen soveltuvuudesta. Kyselyyn vastanneista suurin osa (69 %) oli sitä mieltä, että käytössä oleva vajaakuntoinen-käsite ei ole soveltuvin nimitys sen kohteena olevalle asiakasryhmälle. Myös haastatteluaineisto tukee hyvin voimakkaasti tätä havaintoa. Kyselyvastausten perusteella noin puolet vajaakuntoinen-käsitteeseen kriittisesti suhtautuvista TE-toimistojen virkailijoista ehdotti nykyisen käsitteen tilalle osatyökykyinen-käsitettä. Kannatusta saivat osakseen myös kuntoutuja- tai kuntoutusasiakas-käsitteet. Näiden lisäksi myös käsitteet terveysrajoitteinen sekä työrajoitteinen nostettiin esille muutama kertaan. Vajaakuntoinen-käsitteeseen kriittisesti suhtautuvat TE-toimistojen virkailijat korostivat useissa vastauksissa, että vajaakuntoisuus liitetään valitettavan usein kansankielessä vajaakykyisyyteen. Tämä on asiakkaiden kohdalla usein erittäin leimaavaa.

Suurin osa nykyisen vajaakuntoinen-käsitteen kannattajista perusteli kantaansa sillä, ettei parempaakaan vaihtoehtoa heidän mielestään ole olemassa. Käsitteen kannattajien mielestä termejä on turha vaihtaa, sillä käsite on ollut käytössä pitkään, ja se koetaan varsin tutuksi ja turvalliseksi. Kuitenkin myös osa nykyisen käsitteen kannattajista nosti kyselyvastauksissaan vajaakuntoinen-käsitteen rinnalle osatyökykyinen-käsitteen, vaikka ei pitänyt siitä yhtään soveltuvampana. Osatyökykyinen-käsitteen soveltumattomuutta perusteltiin mm. seuraavasti:

- Miten selittää asiakkaalle, että osatyökykyisenä hänen pitäisi kuitenkin tehdä kokoaikatyötä?
- Monet vajaakuntoisista eivät ole osatyökykyisiä vaan täysin työkykyisiä.
- Osatyökykyinen aiheuttaisi sekaannusta osa-aikaeläkkeellä oleviin.

Yhteenvetäen voisi todeta, että vajaakuntoisuuden määritelmä koetaan TE-toimistojen virkailijoiden keskuudessa varsin tiukaksi dikotomiaksi – vajaakuntoinen joko on tai ei ole, siinä ei ole mitään välimuotoja. Tämä asettaa omat haasteensa määrittelyn/arvioinnin tekemiselle asiakkaan vajaakuntoisuudesta.

”Vajaakuntoinen määritelmällisesti joko on tai ei ole. Todellisuus ei kuitenkaan ole jaettavissa kahteen toisensa poissulkevaan kategoriaan. Koko vajaakuntoisen määritelmä on mielestäni kyseenalainen asiakkaan hyödyn kannalta ja voisi miettiä kuka määritelmää ylipäätään tarvitsee, järjestelmä vai asiakas.”

4.2 Vajaakuntoisuuden arvioinnista TE-toimistoissa

TE-hallinnon vuodelta 2005 peräisin olevan ohjeistuksen mukaisesti työvoimaviranomaisen tehtävänä on arvioida lääkärin tai muun asiantuntijan kirjallisen lausunnon pohjalta (asianmukainen tietolähde), voidaanko asiakasta pitää julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa tarkoitettuna vajaakuntoisena henkilönä. Henkilöasiakkaan tulee toimittaa tarpeelliset tiedot ja selvitykset muun muassa työkyvystään. Mikäli työvoimaviranomaisen käytettävissä ei ole asiakkaalta saatavia hoitavan tai hoitaneen lääkärin antamia kirjallisia lausuntoja, viranomaisella on mahdollisuus arvioinnin ja selvityksen tueksi konsultoida myös TE-hallinnon omia asiantuntijoita, asiantuntijalääkäreitä, kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmien lääkäreitä ja muita asiantuntijoita.²¹

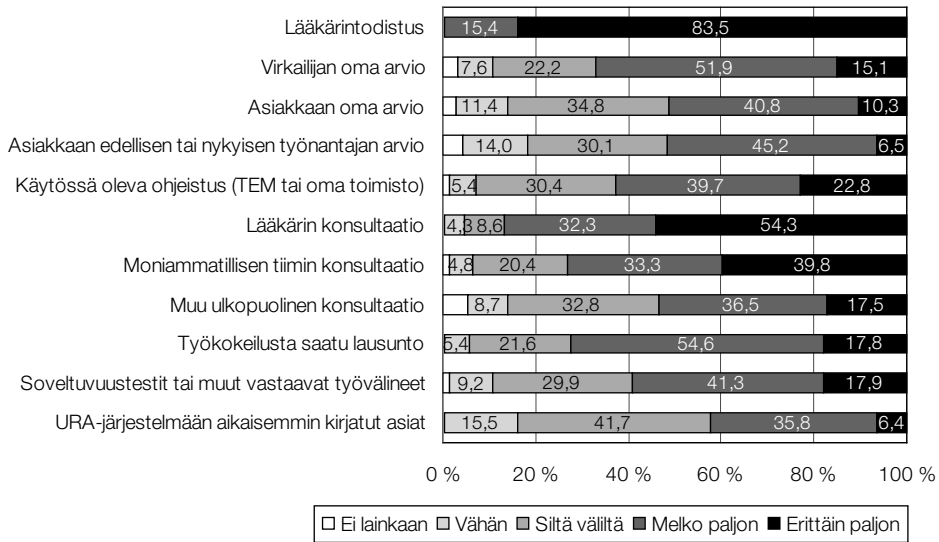
Kyselyyn vastanneista TE-toimistojen virkailijoista suurimman osan (88 %) työhön kuuluu arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta. Psykologeista määrittelyitä/arviointeja asiakkaan vajaakuntoisuudesta tekee 76 %, kuntoutusneuvojista ja -suunnittelijoista 94 % ja työvoimaneuvojista ja -ohjaajista 96 %. Hieman yli kaksi kolmannesta (71 %) kaikista kyselyvastaajista koki, että heillä itsellään on riittävästi osaamista tehdä arviointi asiakkaan vajaakuntoisuudesta.

Kyselyvastauksia voidaan tulkita kääntäen siten, että hieman alle kolmannes vastaajista koki, että heidän osaamistaan voi ja myös tulee kehittää asiakkaan vajaakuntoisuudesta tehtävän määrittelyn/arvioinnin osalta. Monissa kyselyn avovastauksissa sekä haastateltujen kommentoissa korostettiin, että osaaminen lisääntyy tältä osin kokemuksen myötä. Oppimisvaikeudet sekä mielenterveysongelmat ovat teemoja, joista virkailijoiden tulisi saada entistä enemmän tietoa. Useat virkailijat myös pitivät kuntoutusta ja kuntoutuksen kenttää niin monimutkaisena, että toimintojen hahmottaminen on vaikeaa.

Kysyttäessä mitkä asiat tai seikat käytännössä vaikuttavat arvioinnin tekemiseen asiakkaan vajaakuntoisuudesta, olivat tulokset varsin selkeät. Merkittävin asia arvioinnin taustalla on lääkärintodistus (kuvio 1). Myös kyselyn avovastauksissa sekä haastattelussa useat virkailijat korostivat, että arviointi asiakkaan vajaakuntoisuudesta tehdään käytännössä vain ja ainoastaan lääkärinlausunnon pohjalta. Seuraaviksi merkittävimpinä arviointiin vaikuttavina tekijöinä pidettiin lääkärin konsultaatiota sekä moniammatillisen tiimin konsultaatiota. Ammattiryhmittäin tarkasteltuna työvoimaneuvojat ja -ohjaajat sekä kuntoutusneuvojat ja -suunnittelijat pitivät moniammatillisen tiimin konsultaatiota hieman merkittävämpänä kuin psykologit. Kokonaisuutena tarkasteltuna virkailijan oma arvio koettiin vastaajien silmissä vasta viidenneksi eniten vaikuttavana tekijänä.

21 Työministeriö 2005. Ohje julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7 §:n 6) kohdassa tarkoitettua vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelyä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta.

Kuvio 1. TE-toimistojen virkailijoiden näkemykset asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointiin vaikuttavista asioista kyselyaineiston perusteella



Haastatteluaineiston sekä kyselyn avovastausten perusteella kokeneemmat työntekijät luottavat arviointia tehtäessä asiakkaan vajaakuntoisuudesta enemmän omaan arvioonsa, kokemattomat pohjaavat päätöksissään enemmän lääkärinlausuntoon. Kyseinen havainto ei kuitenkaan noussut esille kyselyn määrällisestä aineistosta.

Asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointikäytännöt eivät kuitenkaan ole TE-toimistojen virkailijoiden mielestä yhtenäisiä. Noin kaksi kolmannesta (68 %) kyselyvastaajista koki, että asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointikäytännöt vaihtelevat virkailijoittain.

"On olemassa erilaisia painotuksia. Toiset virkailijat korostavat sairautta, toiset taas työelämäkelpoisuutta."

"Osa virkailijoista ei määrittele lainkaan, osa määrittelee liian heppoisin perustein ja osa liian tiukoin perustein."

Kyselyn avovastaukset antavat viitteitä siitä, että pienissä toimistoissa asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointikäytännöt koetaan yhtenäisiksi, kun arviointeja tekee vain muutama henkilö. Niissä toimistoissa/niiden henkilöiden osalla, jotka tekevät arvioinnin asiakkaan vajaakuntoisuudesta yksinomaan lääkärin lausunnon pohjalta, arviointikäytännöt näyttävät yhdenmukaisina.

Asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointiin liittyy TE-toimistojen virkailijoiden mukaan useita haasteita. Osa virkailijoista korosti kyselyvastauksissaan muun muassa sitä, että asiakkaan sosiaalista vajaakuntoisuutta on erittäin vaikea todeta.

"Asiakkaiden fyysinen ja psyykkinen vajaakuntoisuus vaikuttaa määrittelyyn, mutta myös sosiaalinen vajaakuntoisuus saa painoarvon. Esimerkiksi sosiaalityöntekijän näkemys vajaakuntoisuudesta tulee ottaa huomioon sekä asiakkaan kokonaisu-elämäntilanne."

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaaliset tekijät eivät ole peruste määrittellä asiakasta vajaakuntoiseksi. Joidenkin TE-toimistojen virkailijoiden mielikuvissa vajaakuntoisuuden määritelmä näyttäisi siis laajentuneen.

TE-toimistojen virkailijoiden mielestä keskeinen haaste/epävarmuustekijä asiakkaan vajaakuntoisuuden arvioinnissa liittyy lääkärinlausuntoihin sekä niiden tulointoihin. Virkailijat korostivat sekä kysely- että haastatteluvastauksissaan, ettei heillä ole lääketieteellistä osaamista ja vastaavasti lääkäreillä ei ole riittävästi tietämystä esimerkiksi eri ammasteista, niiden vaatimuksista sekä työtehtävien todellisesta sisällöstä ja luonteesta. Muun muassa tästä johtuen vajaakuntoisuuden arvioinnin taustalla olevaa lääkärinlausuntoa on monien virkailijoiden mielestä vaikea lukea. Useat virkailijat myös kokevat, etteivät lausunnot läheskään aina sisällä tarpeeksi tietoa asiakkaan realistisesta työkyvystä. Lausunnoista ei myöskään aina pystytä erottamaan asiakkaan työkyvyn kannalta olennaisia esteitä tai medikaalisia rajoitteita.

"Lääkärinlausunnosta pitäisi osata poimia tarpeelliset tiedot asiakkaan vajaakuntoisuudesta tiettyyn työhön tai koulutukseen. Koska en ole lääkäri, on tämän tekeminen välillä hankalaa, varsinkin, jos asiakkaalta puuttuu sairaudentunto kokonaan."

"Lääkärin lausunnoissa on usein luetteloa pelkästään tutkimuksista ja niiden tuloksista. Useasti puuttuu arvio sairauden aiheuttamasta haitasta ja selviytymisestä työssä ja jäljellä olevasta työkyvystä. Aina ei edes oteta kantaa työkykyyn."

"Vaikeinta on sen määrittäminen, mitä toiminnallisia rajoitteita asiakkaalla on, koska lääkärinlausunnot ovat usein niukkoja ympäröityjä. Suositellaan esimerkiksi kevyempää työtä, mikä voi tarkoittaa vaikka mitä aivan olemattomasta työkyvystä keskiraskaaseen työhön."

"Haasteina näen edelleen määrittelyssä rajanvedon siihen milloin katsotaan että mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Milloin taas on kysymys iän mukana tulleista vaivoista. Tässä haastavin ryhmä on tuki- ja liikuntaelinsairaudet. Asiakas voi olla oman kertomansa mukaan hyvinkin kivulias, kun taas tutkimustulokset puhuvat muuta."

"Vajaakuntoisuuden määrittely ei välttämättä mene yhteen lääketieteellisen määrittelyn kanssa ja saattaa tulla yhteensopivuusongelmia."

Vastausten perusteella ainakin osa virkailijoista näyttäisi odottavan, että lääkäri kykenee arvioimaan, miten vamma, sairaus tai vajavuus vaikuttaa ihmisen

työllistymismahdollisuuksiin. Arvion tekeminen on tältä osin kuitenkin työvoimaviranomaisen tehtävä.

Myös mielenterveysongelmat koetaan TE-toimistojen virkailijoiden keskuudessa erittäin haastaviksi tehtäessä arviointia asiakkaan vajaakuntoisuudesta. Vaikka niistä olisikin saatu selkeä lääkärin lausunto, saattavat asiakkaat häpeän pelossa pyrkiä vähättelemään niitä tai joskus jopa valehtelevat, ettei heillä ole todettu mielenterveysongelmia. Virkailijoiden mielestä oman haasteensa asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointiin tekee se, että asiakas saattaa olla lääkärinlausunnon mukaan sairas, vaikka asiakas taas kokisi itsensä lähes täysin terveeksi. Varsinkin kyselyn avovastauksissa nostettiin esille tilanteita, jolloin asiakkaat eivät koe olevansa lainkaan sairaita, vaan kuvittelevat edelleen pystyvänsä samoihin töihin kuin ennen tai vastaavasti eivät koe omaavansa mitään rajoitteita mahdollisiin uusiin töihin. Kaikki asiakkaat eivät myöskään toimita ajoissa lääkärinlausuntoa, vaan viranomaiset joutuvat odottamaan niitä välillä hyvin pitkään.

"Asiakkaat eivät välttämättä toimita ajantasaisia B-lausuntoja mielellään tai unohtavat toimittaa ne kokonaan."

Kyselyvastausten perusteella vika ei aina tältä osin kuitenkaan ole asiakkaassa vaan siinä, ettei hän ole päässyt asiantuntevan tai oman lääkärin vastaanotolle.

Monet TE-toimistojen virkailijat kokivat arviointikäytäntöjen heterogeenisyyden liittyvän suoraan myös siihen, että arviointivaiheessa heillä ei ole käytettävissä selkeitä tai yhtenäisiä työkaluja. Lisäksi arviointikäytäntöihin vaikuttavat kyselyvastausten perusteella ajankäyttö sekä kiire työtehtävien hoitamisessa. Aineiston valossa yksittäisen virkailijan harteille ei haluta sysättävän niin paljon vastuuta kuin heillä nykyisellään on. Osa virkailijoista nosti myös esille, että arvioinnin tekemiseen asiakkaan vajaakuntoisuudesta tulisi osallistua moniammatillisen tiimin, joka koostuu koulutetuista ja ammattitaitoisista henkilöistä.

Haasteista huolimatta kyselyyn vastanneista TE-toimistojen virkailijoista hieman yli puolet (60 %) koki, että asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointi tapahtuu "useimmiten" perusteellisesti. 5 % koki, että arviointi tapahtuu "aina" riittävän perusteellisesti. Kysyttäessä erikseen, miten "hyvän palvelun periaatteen mukainen" vajaakuntoisuuden asianmukainen arviointi toteutuu asiakkaiden palveluprosessissa, olivat vastaukset hyvin samansuuntaiset: 66 % kaikista kyselyvastaajista koki, että vajaakuntoisuuden asianmukainen arviointi toteutuu melko tai erittäin hyvin.

5 Vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessi TE-toimistoissa

5.1 Palveluiden suunnitteluvaihe

Henkilöasiakkaan asianmukaisesti todettu vajaakuntoisuus on otettava huomioon asiakkaan palvelutarpeen arvioinnissa ja palvelutarpeen numerotunnisteen merkinnässä ja työnhaku aktivointi- tai kotoutumissuunnitelman laatimisessa²². Palveluiden suunnitteluvaihe aloittaa varsinaisen vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessin TE-toimistoissa. Suunnitteluvaiheessa tehdään asiakkaan tilanteesta tilanearvio ja palvelutarpeiden arviointi. Suunnitteluvaihe liittyy läheisesti edellisessä luvussa käsiteltyyn asiakkaan vajaakuntoisuuden arviointiin sekä siihen liittyviin selvittelyihin, joita tehdään TE-toimiston omana työnä tai yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Suunnitteluvaiheessa asiakkaalle tehdään työllistymissuunnitelma, jonka avulla hänelle pyritään turvaamaan tavoitteellinen ja integroitu palveluketju. Suunnitelma on sopimus, jonka toteutukseen sekä asiakas että palvelujärjestelmä sitoutuvat.

TE-toimistojen virkailijoiden mukaan asiakkaan tarpeet ja tilanne kyetään huomioimaan hänelle tarjottavaa palvelua suunniteltaessa kohtalaisesti. Kyselyvastausten perusteella virkailijoiden lähestymistavat vajaakuntoisen asiakkaan työllistymismahdollisuuksien arviointiin nykyisellä koulutuksella vaihtelevat jonkin verran. Osa virkailijoista painottaa vajaakuntoisen asiakkaan haastattelua, toiset käyttävät välineinä erilaisia konsultaatioita, testejä, kuntoutustutkimusta ja moniammatillista yhteistyötä. Arvioon työllistymismahdollisuuksista vaikuttaa keskeisesti asiakkaan diagnoosi ja sen suhteuttaminen työkokemukseen ja koulutukseen. Osa virkailijoista painottaa arviossaan vallitsevaa työmarkkinatilannetta. Työkokeilua 'arviointimenetelmänä' suositetaan kyselyyn vastanneiden virkailijoiden keskuudessa varsin paljon. Tutkimusaineistosta käy myös ilmi, miten haastavaksi virkailijat kokevat vajaakuntoisten asiakkaiden tilanteen arvioinnin ja väylien löytämisen.

"On itsellekin tullut pessimismi sen suhteen että kuinka vajaakuntoiset työllistyvät. Kun ei näytä terveekään pääsevän töihin kuin ilmaisina harjoittelijoina tai kokeilijoina..."

Tutkimusaineistosta käy myös ilmi, että alustava koulutustarpeen arviointi vajaakuntoisen asiakkaan kohdalla tapahtuu samalla tavalla kuin kaikkien muiden asiakkaiden kohdalla. Eli asiakkaan ikä, työ- ja koulutustausta, rajoitteet, tulevaisuudensuunnitelmat suhteutetaan vallitsevaan työmarkkinatilanteeseen sekä

22 Työministeriö 2005. Ohje julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7 §:n 6) kohdassa tarkoitettua vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta.

koulutustarjontaan. Virkailijat kokevat, että usein asiakas itse asettaa esteen koulutukselle, eli käytännössä motivaatio on hyvin keskeinen seikka arviota tehtäessä.

”Samalla tavalla kuin muidenkin asiakkaiden. Vajaakuntoisuus on osalla asiakkaista keskeinen ammatin vaihdon syy, jota kautta koulutustarve on ilmeinen. Terveystilan sopivuus tulevaan on ammattiin tietysti huomioitava. Oppimisedellytykset tulevaan koulutukseen keskeinen arvioitava asia erityisesti, jos vajaakuntoisuudessa on kysymys oppimisvaikeuksista, mahdollisesti muutenkin, jos asiakas suunnittelee vaativia opintoja.”

Kyselyvastausten perusteella virkailijat arvioivat vajaakuntoisen asiakkaan koulutustarpeita ja -mahdollisuuksia pääsääntöisesti haastatteluiden ja ulkopuolisten konsultaatioiden avulla. Ensimmäiseksi on varmistettava onko asiakkaan koulutus ajannukainen ja hänen suunnitelmiinsa soveltuva. Lisäksi on selvitettävä mahdollisen eläkevakuutusyhtiön tai Kelan mukanaolo ammatillisessa kuntoutuksessa.

Koulutustarvearvion toteuttaminen sekä erilaiset testit ja kokeilut ovat työvälineinä asiakkaan koulutustarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnissa. Aineistosta käy myös ilmi, että käytössä olevat välineet arvion tekemiseen vaihtelevat eri alueilla ja myös eri aikoina. Ulkopuolisiin konsultaatioihin ja testauksiin käytettävän taloudellisen panostuksen suhteuttaminen asiakkaan tilanteeseen ja hyötyyn on arvioitava tilannekohtaisesti. Myös koulutustarjonnan vaihtelevuus eri alueilla vaikuttaa arvion tekemiseen. Osa vastaajista korosti arvioinnissa koulutushalukkuuden sekä elämäntilanteen ja paikkakuntasidonnaisuuden selvittämisen ja huomioimisen keskeisyyttä.

”Työvoimakoulutukseen pääsy on vaikeaa johtuen terveydentilasta, koska terveitä hakijoitakin on runsaasti. Kannatan vajaakuntoisille asiakkaille ostettuja hyvän palveluntuottajan järjestämiä ryhmätoimintoja sekä käytössämme olevaa hyvää työhönvalmennuspalvelua.”

”Jotkut sairaudet vievät myös opiskelu- eikä vain työkykyä. Opiskelu on myös työtä ja siihen pitäisi olla riittävän työkykyinen! Työllistymisestä koulutuksen jälkeen ei kuitenkaan ole mitään takeita. Työnantaja haluaa terveitä työntekijöitä.”

Kehittämisehdotuksena nykyiseen tilanteeseen virkailijat esittivät räätälöidyn koulutuksen lisäämistä sekä joustavampia käytäntöjä osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen. Myös selkokieliselle materiaalille koulutus- ja työelämästä nähdään tarvetta.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta²³ ammatillisen kuntoutuksen

23 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7:n § 6) kohdassa tarkoitetun vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta. O/1/2005 TM

suunnitelman laatimisesta on kirjattu seuraavaa: ”Vajaakuntoisen asiakkaan palvelutarve ja siihen perustuva ammatillinen kuntoutussuunnitelma ovat aina yksilöllisiä, kaavamaisia ratkaisuja vältetään. Kuten muillakin työttömillä työnhakijoilla, kaikilla työttömillä vajaakuntoisilla työnhakijoilla on oikeus yhteistyössä TE-toimiston kanssa laadittavaan työnhakusuunnitelmaan, joka vajaakuntoisen asiakkaan kanssa on usein tarkoituksenmukaista laatia ammatillisen kuntoutussuunnitelman muotoon.”²⁴

Tutkimusaineiston perusteella TE-toimistojen virkailijat toimivat pitkälti em. ohjeen mukaisesti. Osa virkailijoista näkee kuntoutussuunnitelman asiakkaan omien suunnitelmien sekä vallitsevien tosiasioiden (terveydentila, koulutus- ja työtausta sekä työmarkkinatilanne) yhteensovittamisprosessina. Toisin sanoen terveydelliset rajoitteet ovat vain yksi peruste muiden joukossa saada TE-toimiston palveluita, eli kuntoutussuunnitelma ei eroa muiden asiakkaiden suunnitelmista muutoin kuin nimessä olevan kuntoutus-etuliitteen osalta. Usein kuntoutussuunnitelmat ja -polut syntyvät vähitellen, ja kokonaispolun pituuden ja laadun näkee vasta asiakkuuden päättyessä. Asiakkaiden tilanteet vaihtelevat usein, ja virkailijat korostivat vastauksissaan, että on mahdotonta etukäteen tietää, mikä toimenpide toimii kenellekin. Kuntoutussuunnitelman toimenpiteiden suunnitteluun vaikuttavat myös käytössä olevat ostopalveluihin varatut määrärahat ja alueen koulutus- ja palvelutarjonta.

”Riippuu paljon miten paljon määrärahoja käytettävissä ja minkä tyyppisiä palveluita milloinkin on tarjolla. Aina ei ole sitä palvelua tarjolla, mitä asiakas eniten tarvitsisi ja näin joutuu soveltamaan. Joskus jonkun palvelun hankkiminen ei välttämättä ole oikea-aikaista, mutta käytännön syistä pitää hankkia tiettyinä aikana. Non-stopia pitäisi olla enemmän eri palveluilla.”

Aineiston perusteella osa TE-toimistojen virkailijoista taas hahmottaa ammatillisen kuntoutussuunnitelman strukturoidumpana kokonaisuutena. Kuntoutussuunnitelma syntyy asiakkaan kanssa tehdystä suunnitelmasta. Suunnitelmaan kuuluu tavoitteet, prosessi sekä toimenpiteet. Koko prosessin ajan asiakasta tuetaan, käytännössä virkailija toimii prosessin johtajana ja seuraajana, vaikka asiakas lähetettäisiin erilaisiin toimenpiteisiin muualle. Prosessiin pyritään sisällyttämään erilaisia työllistymistä edistäviä palveluita ja myös asiakkaan toimeentulo pyritään turvaamaan yhteistyössä sosiaalityöntekijän tai Kelan virkailijan kanssa. Virkailijan aktiivisuus ja kuntoutusprosessin ’johtajuuden aste’ näyttäisi tutkimusaineiston valossa vaihtelevan melko paljon sekä virkailija- että asiakaskohtaisesti. Vaikuttaa siltä, että osa virkailijoista ei näe asiakasta vastuullisena ja tavoitteellisena toimijana, ja näkee siksi oman roolinsa kuntoutusprosessissa huomattavasti aktiivisempänä kuin osa

24 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7:n § 6) kohdassa tarkoitettun vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta. O/1/2005 TM

virkailejoista. Kuntoutussuunnitelman sisältöön kaivattiin ohjeistusta ja yhteistä linjaa. URA:ssa voisi olla riittävästi tilaa kuntoutussuunnitelman kirjaamiseen, kuten ammatinvalinnanohjauksen kohdalla on.

”Suunnitelman asiakas tekee itse, minun roolini on tarjota asiakkaalle oman osaamiseni perusteella tiivistelmiä, yhteenvetoja, tulkintoja jne. tekemieni havaintojen, psykometristen menetelmien, haastatteluiden, ohjauskeskusteluiden, tarjoutuvien mahdollisuuksien pohjalta.”

”Olenpa muutaman kerran soittanut terveystieteidenkeskukseen ja varannut ajan, silloin olen huomannut, että asiakas tarvitsee nopeasti apua, eikä hänellä ole ketään läheisiä. (...) Joskus soitan erityiskouluihin ja kysyn miten tämä asiakas voi hakeutua sinne. Joskus työpaikkakokeilu on paikallaan ja soitan työnantajalle ja tarjoan asiakastani työkokeiluun. Viimeviikolla soitin Korkeasaareen ja kysyin eläinrakkaalle asiakkaalleni työkokeilupaikkaa.”

”Perustehtävä oltava kirkaana mielessä, ts. muistettava oma rooli eikä esim. ryhdytä tekemään sosiaalityötä”

Asiakkaan kuntoutussuunnitelman tekemisen keskeisimpiä haasteita tutkimuksen valossa ovat asiakkaan motivaatio ja asiakkaan terveydentilan stabiilius, jotka ovat edellytyksiä kuntoutussuunnitelman varsinaisen toteuttamisen aloitukselle. Virkailijoiden mukaan asiakkaan kuntoutussuunnitelman toimenpiteiden toteutusta ja ajankohtaa tulee harkita asiakkaan kulloisenkin terveydentilan mukaan. Jos asiakkaan terveydentila vaihtelee, voivat suunnitellut toimenpiteet lykkääntyä tai peruuntua.

5.2 Vajaakuntoisille tarjottavat palvelut TE-toimistoissa

5.2.1 Resurssit ja palveluprosessien eteneminen

TE-toimistoissa vajaakuntoisten palveluja tarjoavat ammatinvalintapsykologit, erikoistyövoimaneuvojat, työvoimaohjaajat ja kuntoutusneuvojat. Palvelujen organisointi vaihtelee suuresti toimistoittain. Isoimmissa TE-toimistoissa on vajaakuntoisten asiakkaiden palveluja hoitamassa moniammatillinen tiimi, joissakin toimistoissa kaikki työvoimaneuvojat hoitavat vajaakuntoisipalveluja muun työnsä ohessa ja joillakin alueilla valtaosa vajaakuntoisten palveluista hoidetaan työvoiman palvelukeskuksissa, joissa asiakkaan tukena on moniammatillinen ja poikkihallinnollinen tiimi.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2010 tekemän selvityksen²⁵ mukaan vajaakuntoisten asiakkaiden palveluja hoitaa yhteensä 344 virkailejaa, joista 247 työskentelee TE-toimistoissa ja 97 työvoiman palvelukeskuksissa. Heistä valtaosa on

25 Työ- ja elinkeinoministeriö, vajaakuntoisten asiakkaiden henkilöresurssit 2010

ammattinimikkeeltään työvoimaneuvoja, työvoimaohjaaja, kuntoutusneuvoja tai erikoistyövoimaneuvoja. Viidennes on ammatiltaan ammatinvalintapsykologeja tai kuntoutuspsykologeja. Virkailijat ovat varsin kokeneita työssään, noin 80 % heistä on työskennellyt vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa yli 5 vuotta. Virkailijoista lähes puolella on yliopisto- tai ammattikorkeakoulututkinto, ja 40 %:lla opistoasteen koulutus. Virkailijoista 13 % työskentelee yksinomaan vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa, ja muista lähes 40 % käyttää yli puolet työajastaan (0,5–0,9 htv) vajaakuntoisten palveluihin.

Julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain 3 luvun 2 §:n mukaan vajaakuntoisille asiakkaille tarjotaan palveluja muun muassa siten, että niillä edistetään heidän tasavertaista kohteluaan työmarkkinoilla parantamalla heidän mahdollisuuksiaan saada työtä ja pysyä työssä. Lain 3 luvun 3 §:ssä on kuvattu palveluprosessin eteneminen. Asiakkaalle tarjotaan mahdollisuuksia omatoimiseen palvelujen käyttöön itsepalvelun ja tiedottavien palvelujen avulla. Jos palvelujen käyttäminen tällä tavalla ei ole asiakkaan palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaista taikka ei johda työhön tai koulutukseen sijoittumiseen tai työpaikan täyttymiseen, TE-toimiston on yhdessä asiakkaan kanssa suunniteltava ja järjestettävä tehostettuja palveluja (palveluprosessi).

Työttömälle työnhakijalle pyritään järjestämään mahdollisuus tehdä työtä työllisyysmäärärahojen avulla, jollei hän työllisty eikä häntä onnistuta ohjaamaan koulutukseen. Työllisyysmäärärahojen avulla tuetaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja vajaakuntoisten työllistymistä sekä ehkäistään työttömyyden pitkittymistä ja tasoitetaan työttömyyden alueellisia eroja. Jos työtön työnhakija on vaikeasti työllistyvä tai hänen työttömyytensä on pitkittynyt, ja hänestä uhkaa tulla vaikeasti työllistyvä, TE-toimiston on järjestettävä tehostetusti palveluja sekä tarvittaessa ohjattava työtön työnhakija muiden palvelujen piiriin.²⁶

Vajaakuntoisen asiakkaan tuloksellinen palveluprosessi TE-hallinnossa edellyttää yleensä, että

- asiakkaan työ- ja toimintakykyä on voitu parantaa hoidon, lääkinnällisen ja sosiaalisen kuntoutuksen avulla niin pitkälle kuin mahdollista,
- asiakkaalle pystytään määrittelemään sopiva ammatti tai työtehtävä, jossa vammasta tai sairaudesta aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa,
- asiakasta tuetaan työnhaussa (työhönsijoitus- ja kuntoutusneuvonnan, työnhakuvalmennuksen tai työvalmentaja- palvelujen avulla)
- asiakkaalla on hänelle sopivaan ammattiin tai työhön riittävästi ammattitaitoa, työkokemusta tai koulutusta tai edellytyksiä ja mahdollisuuksia hankkia tarvittava ammattitaito tai koulutus
- asiakas voi osoittaa työnantajalle jo ennen työsuhteen solmimista, miten hän suoriutuu työssä ja mitä hän osaa esimerkiksi osallistumalla työkokeiluun työpaikalla.²⁷

26 Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002

27 Lehmijoki 2006, Paatero ym. 2008

TE-toimistot tarjoavat vajaakuntoisille henkilöille ensisijaisesti kaikille työnhakijoille suunnattuja työvoimapalveluja. Näiden lisäksi vajaakuntoisille suunnattujen tehostettujen tukitoimien ja palvelujen avulla pyritään parantamaan heidän mahdollisuuksiaan saada työtä ja pysyä työssä ja kompensoimaan niitä tekijöitä, jotka haittaavat heidän tasavertaista kohteluaan työmarkkinoilla. Tukea ja palveluja voidaan kohdentaa joko henkilöasiakkaalle itselleen tai työnantajalle maksettavana työolosuhteiden järjestelytukea tai palkkatukea.

Taulukko 6. Keskeisimmät palvelut tuettaessa vajaakuntoisen asiakkaan työllistymistä, työssä pysymistä sekä uralla etenemistä

Työllistymistä	Työssä pysymistä	Uralla etenemistä
<ul style="list-style-type: none"> • Työkokeilut • Työelämävalmennus • Palkkatukityö • Kuntouttava työtoiminta (sosiaalihuoltolain mukainen toimenpide) 	<ul style="list-style-type: none"> • Palkkatukityö • Ammatinvalintapsykologin palvelu • Keskustelut asiakkaan kanssa → palveluihin ohjaaminen • Työolosuhteiden järjestelytuki • Yhteydenotto työterveys-huoltoon 	<ul style="list-style-type: none"> • Koulutusneuvonta ja -suunnittelu • Ammatilliset lisä- ja täydennyskoulutukset • Urasuunnittelukeskustelu • Ammatinvalintapsykologin palvelu

Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan käyttää tilanteissa, joissa vajaakuntoisen henkilön työhönsijoittuminen tai työssä pysyminen edellyttää työkoneisiin, -välineisiin tai -menetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin tehtäviä sellaisia muutoksia tai järjestelyjä, jotka ovat välttämättömiä vammasta tai sairaudesta aiheutuvan haitan poistamiseksi tai vähentämiseksi. Näistä toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset voidaan korvata työnantajalle. Myös toisen työntekijän antama opastus ja apu vajaakuntoisen henkilön työssä selviytymisen parantamiseksi voidaan korvata työolosuhteiden järjestelytukea enintään kahden vuoden ajan.²⁸ Työolosuhteiden järjestelytuen käyttö on hyvin vähäistä, sitä myönnetään vuosittain alle 100 henkilölle. Tämän tukimuodon merkitys työllistymisen volyymin edistäjänä on nykyisellään marginaalinen. Yksittäisen henkilön kannalta työolosuhteiden järjestelytuella voi kuitenkin olla ratkaiseva merkitys työllistymiselle.²⁹

5.2.2 Palveluprosessien monimuotoiset käytännöt

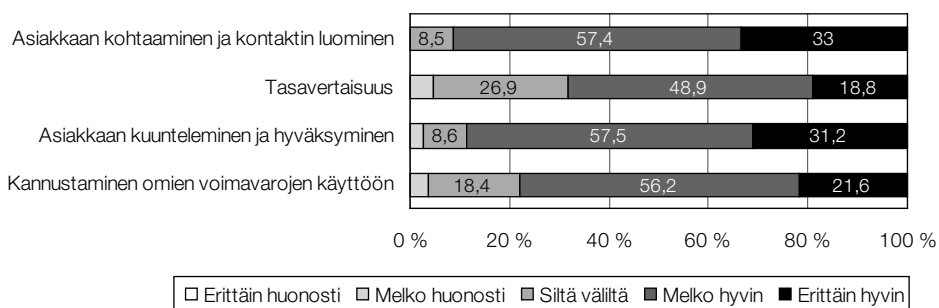
Vajaakuntoisten palveluissa työskenteleville TE-toimistojen virkailijoille tehdyn kyselyn ja heidän haastattelujensa avulla kartoitettiin muun muassa sitä, toteutuuko vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessissa ”julkisten työvoimapalvelujen marssijärjestys”. Julkisten työvoimapalvelujen ensisijaisena tavoitteena on edistää avoimille työmarkkinoille työllistymistä joko suoraan tai koulutuksen avulla ja vasta toissijaisesti tukea työllistymistä käyttämällä työllisyysmäärärahoja.

²⁸ Laki julkisesta työvoimapalvelusta 1295/2002
²⁹ Vuorela 2008

Kovin yksiselitteistä vastausta tähän tutkimuskysymykseen ei kysely- ja haastatteluaineiston pohjalta voida löytää. Virkailijoiden mukaan TE-toimistoissa asioivien vajaakuntoisten asiakkaiden kirjo on hyvin laaja. Haastattelujen ja kyselyvastausten perusteella vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessit näyttäytyvät tavoitteiltaan ja palvelukokonaisuuksiltaan monimuotoisina ja yksilöllisesti räätälöityinä prosesseina. Monimuotoisuuteen vaikuttavat monet seikat. Keskeisenä lähtökohtana on asiakkaan tilanne; hänen työkokemuksensa, ammattitaitonsa, tavoitteisiinsa ja motivaatioonsa liittyvät seikat. Vajaakuntoisuuden laadulla ja vaikeusasteella, asiakkaan työllistymisedellytyksillä ja paikkakunnan työmarkkinatilanteella on myös ratkaiseva merkitys ammatillisen kuntoutuksen kannalta.

Myös TE-hallinnon organisatoriset tekijät vaikuttavat asiakkaiden palveluprosesseihin. Työvoiman palvelukeskuksissa työskentelevien virkailijoiden vastauksissa korostui heidän mahdollisuutensa tarjota asiakkailleen paneutuvaa työtettä. Keskuksissa työskentelevä moniammatillinen tiimi pystyy myös tarjoamaan asiakkaille laajemman palveluvalikoiman. Esimerkiksi kuntien sosiaalitoimen tarjoamaa kuntouttavaa työtoimintaa hyödynnetään varsin usein palveluprosessin alkuvaiheessa, ja Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluja voidaan myös hyödyntää joustavasti. TE-toimistoissa työskentelevien kokemukset puolestaan vaihtelivat kyselyvastausten perusteella suuresti. Osa virkailijoista koki pystyvänsä hyödyntämään monipuolisesti tarjolla olevia palveluja asiakkaiden palveluprosesseissa. Sellaiset virkailijat, jotka hoitavat vajaakuntoisten asiakkaiden palveluja muun työnsä ohella kokivat tämän työn aikapaineiden vuoksi hyvin haasteellisena. He myös toivoivat pystyvänsä tekemään nykyistä paneutuvampaa työtä asiakkaidensa kanssa. Kuviossa 2 on esitetty kyselyvastaajien näkemykset siitä, miten laadukkaasti he mielestään toimivat asiakaspalvelutyössä.

Kuvio 2. Asiakaspalvelutyön laadukkuus vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessissa kyselyaineiston mukaan



Keskeisin sisältö vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessissa syntyy virkailijan tarjoaman henkilökohtaisen palvelun, vuorovaikutuksen, keskustelujen ja ohjauksen kautta. TE-toimistojen virkailijat korostivat sitä, että työ vajaakuntoisten

asiakkaiden palveluissa on hyvin työvoimaintensiivistä, ja siihen tarvitaan huomattavasti enemmän aikaa kuin tavanomaisessa TE-toimiston asiakaspalvelutyössä. Tämä pitäisi huomioida käynnissä olevan asiakassegmentoinnin toteutuksessa ja myös TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten välisen työnjaon ja resurssien suunnittelussa.

Kyselyvastausten perusteella työpaikalla järjestettävä työkokeilu on keskeisin palvelu tuettaessa vajaakuntoisen asiakkaan työllistymistä. Myös TE-hallinnon URA-asiakasrekisteristä kerätty aineisto tukee havaintoa. Se sijoittuu yleensä palveluprosessin alkuvaiheeseen, ja sillä on ensisijaisesti työkykyisyyttä ja työssä selviytymistä sekä myöhempää ammatillista kuntoutusprosessia kartoittava merkitys. Samanlaisiin tavoitteisiin virkailijat kertoivat hyödyntävänsä usein myös työelämävalmennusta ja kuntouttavaa työtoimintaa. Monet virkailijat kuitenkin arvioivat, että työkokeilun merkitys palveluprosessissa on heikentynyt aiemmasta. Taloustaantumasta johtuen, etenkin pääkaupunkiseudun ulkopuolella, työkokeilupaiikkojen löytäminen on entistä vaikeampaa. Työnantajat ovat haluttomampia ottamaan vajaakuntoisia henkilöitä kokeilujaksoille. Jotkut haastatellut kertoivat asiakkaiden suoranaisesti kilpailevan työkokeilupaiikoista. Näissä tilanteissa vajaakuntoiset työnhakijat eivät useinkaan ole houkuttelevia ehdokkaita, kun samoille työpaikoille on tarjolla työelämävalmennukseen ja työssäoppimisjaksoille ammattiin valmistuneita nuoria.

Kun tavoitteena on tukea vajaakuntoisen asiakkaan työssä pysymistä, korostui vastauksissa eniten virkailijoiden, erityisesti ammatinvalintapsykologien, tarjoama oma henkilökohtainen asiakaspalvelu ja siihen liittyvä yhteydenpito työnantajiin, työterveyshuoltoon tai muihin terveydenhuollon toimipisteisiin. Myös työnantajalle maksettavaa palkkatukea hyödynnetään näissä tilanteissa, samoin kuin ohjausta ammatilliseen lisä- tai täydennyskoulutukseen. Sen sijaan vain muutama vastaajista ilmoitti käyttävänsä työolosuhteiden järjestelytukea.

Myös tuettaessa vajaakuntoisen asiakkaan uralla etenemistä korostettiin vastauksissa virkailijoiden oman asiakaspalvelun merkitystä. Näissä tilanteissa asiakkaita tuetaan ensisijaisesti hakeutumaan ammatilliseen uudelleen- tai täydennyskoulutukseen. Vastaajien mukaan TE-toimistoihin ohjautuu kuitenkin varsin harvoin työssä olevia vajaakuntoisia asiakkaita, eniten heitä on ammatinvalintapsykologien asiakkaina.

Tarkasteltaessa virkailijoiden näkemyksiä siitä, millaisia vaikutuksia vajaakuntoiseksi määrittelystä on asiakkaalle, voidaan suhteellisen helposti sanoa, että hyödyt ovat virkailijoiden mielestä selkeästi suuremmat kuin haitat. Haastattelujen vastauksista tulee selkeästi esille se tosiseikka, että asiakkaat hyvin usein haluavat vajaakuntoisen statuksen. Tämä pitkälti siksi, että he ovat tietoisia siitä, mitä mahdollisuuksia tämä heille antaa. Virkailijoiden kyselyvastauksista ilmenee, että selkein hyöty vajaakuntoiseksi määrittelystä on asiakkaan mahdollisuus saada pitkäkestoista ja korotettua palkkatukea. Lisäksi mainitaan työkokeilut, laajemmat ammatillisen kuntoutuksen mahdollisuudet, asiakkaalle räätälöidyt palvelumahdollisuudet ja se, että tiedettäessä paremmin asiakkaan terveydentila, ei hänelle enää tarjota niin helposti täysin sopimatonta työtä kuin ennen määrittelyä.

"Vajaakuntoisuus antaa luvan tilanteen perusteelliseen selvittämiseen. Vaihtoehtoja voidaan pohtia rauhassa asiakkaan kanssa. Tukityöllistäminen on heille helpompaa kuin terveille."

"Vajaakuntoisena on mahdollisuus palkkatukeen ja työkokeiluihin."

"Työkokeilut tulevat mahdolliseksi ja korkeampi palkkatuki parantaa työllistämismahdollisuuksia. Ei tarjota sellaista työtä, josta tiedetään, ettei asiakas siihen pysty. Asiakas saa yksilöllisempää palvelua."

"Hakijalle ei tarjota hänen terveydentilansa huomioon ottaen sopimattomia töitä. Hakijalla on oikeus joihinkin työllistämistä edistäviin toimiin, joihin hänellä ei ilman vajaakuntoisuutta olisi. Hakija saa kattavaa tukea työtehtävien tai tarvittaessa ammatin vaihtoon."

Vaikka positiiviset vaikutukset ovat merkittävät, on selvää, että vajaakuntoiseksi määrittely tuo joidenkin osalla mukanaan myös negatiivisia vaikutuksia. Virkailijoiden mielestä monet asiakkaat kokevat kantavansa vajaakuntoisen "leimaa", josta on hyvin vaikea päästä eroon. Asiakkaat kokevat, että eivät voi enää työllistyä vapaille työmarkkinoille, koska heillä on vajaakuntoisen status. Myös monilla työnantajilla on negatiivisia ennakkoluuloja vajaakuntoisia kohtaan. Vajaakuntoiseksi määrittely saattaa vaikuttaa myös monien ihmisten itsetuntoon ja pahimmillaan on johtanut jopa masennukseen. Negatiiviset vaikutukset kiteytyvät hyvin erään virkailijan kommentissa:

"On tragedia joutua työrajoitteiseksi, koska se on merkki terveydentilan menetyksestä jollain tavoin. Se voi olla huono "merkki" työnhaussa ja leimata asiakasta. Sanalla vajaakuntoinen ja rajoitteinen tai vaikeasti työllistyvä on negatiivinen vaikutus työnantajille ja usein asiakkaalle itselleenkin. Nämä termit ovat tyrmääviä ja lamauttavia, jopa loukkaavia. Terveen on helpompi sijoittua työmarkkinoille ja pysyä työssä. Vajaakuntoisuus määrittelee työnhakijan erilaiseksi eli sairaaksi, kyvyttömäksi tai poikkeavaksi."

5.2.3 Palkkatuen käyttö vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessissa

Työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi työnantajalle voidaan myöntää palkkatukea. Palkkatuen avulla tuetaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien, nuorten ja vajaakuntoisten työllistymistä. Tuen edellytyksenä on, että tuella palkattavan henkilön osaamisessa ja ammattitaidossa arvioidaan olevan puutteita tai hänen tuottavuutensa tarjolla olevassa työtehtävässä arvioidaan alentuneen työttömyyden keston, vajaakuntoisuuden tai muun syyn johdosta. Vajaakuntoisten kohdalla palkkatuella on kaksi hieman erilaista käyttötarkoitusta. Jos vajaakuntoisuus ei varsinaisesti vaikuta työtehtävien hoitamiseen, palkkatuki toimii rekrytointitukena. Vajaakuntoisella henkilöllä on mahdollisuus näyttää kykynsä työssä, kun työnantajan rekrytointikynnys madaltuu. Jos taas vajaakuntoisen työkyky on pysyvästi alentunut,

palkkatuki kompensoi työnantajalle henkilön työn heikompaa tuottavuutta. Jälkimmäisessä tapauksessa palkkatuen tarve voi olla pitkäaikainen, jopa pysyvä. Vajaakuntoisten palkkatukeen sisältyy perusosa ja lisäosa. Vajaakuntoisten palkkatuissa sovelletaan yleensä muita pidempiä määräaikoja lisäosan ja korotetun tuen maksamisessa. Vajaakuntoisen työnhakijan palkkaukseen voidaan työnantajalle myöntää palkkatukea enintään 24 kuukautta kerrallaan, minkä jälkeen sitä voidaan maksaa uudelleen 24 kuukautta työkyvyn aleneman johdosta ja jopa pysyvästi. Mikäli kyse on työttömän vajaakuntoisen työnhakijan palkkaamisesta sosiaaliseen yritykseen, palkkatuki maksetaan kolmen vuoden ajan ja työkyvyn aleneman johdosta uudelleen jopa pysyvästi.³⁰

Virkaileijoiden kyselyvastauksissa ja haastatteluissa korostui palkkatukityön hyödyntäminen vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosesseissa. TE-hallinnonURA-asiakasrekisteristä kerätyn aineiston perusteella kuitenkin vain alle 10 % asiakkaista oli ollut tarkastelujakson aikana palkkatuetussa työssä. Palkkatuen käytön tavoitteissa korostuvat sekä rekrytointituki että työntekijän alentuneen työkyvyn kompensointi työnantajalle. Molemmat tavoitteet nähtiin vastauksissa yhtä tärkeinä. Kyselyvastausten perusteella palkkatukea käytetään kuitenkin ensisijaisesti rekrytointitukena (n. 2/3 kyselyvastaajista oli tätä mieltä). Osa vastaajista ilmoitti käyttävänsä palkkatukea sekä rekrytointitukena että kompensoimaan vajaakuntoisen työntekijän alentunutta työkykyä. Vastaajat korostivat, että asiakkaiden yksilölliset tilanteet ovat hyvin vaihtelevia, joillakin tuen käyttö painottuu työllistymisen edistämiseen ja toisilla puolestaan haittojen kompensointiin. Myös yleinen työmarkkinatilanne ja paikkakunnan työllistymismahdollisuudet vaikuttavat yksilöllisten tilanteiden ja tavoitteiden ohella palkkatuen käyttöön ja merkitykseen.

"Alussa käytän yleensä palkkatukea rekrytointitukena, mutta mikäli työnantajan lausunnoista ilmenee, että työn tuottavuus jää jatkuvasti alhaiseksi, niin silloin palkkatuki muuttuu rekrytointituesta kompensoimaan alentunutta työkykyä"

"Huonon työllisyystilanteen vuoksi useimmiten työnantajina ovat säätiö tai julkinen sektori johon on pystytty sijoittamaan työhön myös vaikeammin terveydellisiä rajoitteita omaavia henkilöitä ja tällöin olen myöntänyt palkkatukea kompensoimaan alentunutta työkykyä."

"Työntekijällä melkein poikkeuksetta on työkyvyn alenemaa ja työtehtävät on räätyätyötä työpaikalla, jonka vuoksi kaikkea työtä ei voi tehdä tai sitten ei kokopäivätyötä pysty tekemään. Jos sellainen työnantaja löytyy, joka palkkaa vajaakuntoisen henkilön, niin palkkatuki pidempiaikaisena on todella perusteltua."

Virkaileijoiden arvioiden mukaan palkkatuen avulla asiakkaat ovat muihin työnhakijoihin nähden tasavertaisemmassa asemassa. Tuki toimii sekä asiakkaiden että työnantajien kannustimena. Monille asiakkaille palkkatuki on ainoa keino päästä kiinni

30 Työministeriö 2005, Paatero ym. 2008

työelämään, saada tarvittavaa työkokemusta ja parempia mahdollisuuksia työllistyä myöhemmin avoimille työmarkkinoille. Monet vastaajista ilmoittivat, että varsinkin nykyisessä taloudellisessa tilanteessa työnantajien ennakkoluulot vajaakuntoisia kohtaan ovat koventuneet, ja tässä tilanteessa palkkatuki on toimiva ja tarpeellinen työllistämisen porkkana työnantajille. Vastaajien arvioiden mukaan sekä asiakkaat että työnantajat ovat hyvin tietoisia palkkatukimahdollisuudesta. Vastaajat korostivat, että asiakkaille pyritään löytämään paikka, missä vajaakuntoisuus aiheuttaisi mahdollisimman vähän haittaa. Samalla työnantajat tehdään tietoisiksi, että palkkatuen myöntäminen edellyttää työtehtävien räätälöintiä, esim. suurempaa ohjauksen ja perehdyttämisen tarvetta.

"Palkkatuki lähtee aina asiakkaan lähtökohdista, ei työnantajan. Palkkatuki toimii porkkanana, työnantajat uskaltavat paremmin ottaa vajaakuntoisen työnhakijan työsuhteeseen. Ilman tätä porkkanaa todella moni vajaakuntoinen olisi jäänyt työllistymättä. Jatkopäätös palkkatuesta on sitten tuo kompensointi. Yleensä liittyvät toisiinsa tässä järjestyksessä".

Kyselyvastausten perusteella valtaosa virkailijoista koki, että TE-toimistojen sisällä on yhtenevät käytännöt palkkatuen myöntämisestä, ja että järjestelmä toimii pääosin moitteettomasti myös työnantajien suuntaan. Päätöksissään virkailijat tukeutuvat sekä työ- ja elinkeinoministeriön, ELY-keskusten että oman toimiston ohjeisiin. Vaikka valtakunnalliset ja toimistokohtaiset palkkatukea koskevat ohjeet koettiin toimiviksi, välittyi virkailijoiden vastauksista huoli asiakkaiden tasavertaisesta kohtelusta. Joidenkin vastaajien mielestä tukien myöntämisperusteet, kohdentuminen ja tuen kestot vaihtelevat liiaksi TE-toimistoittain ja työntekijöittäin.

Vajaakuntoisten palkkatukiratkaisut pohjaavat arvioon vajaakuntoisen asiakkaan työkyvyn alentumasta suhteessa tarjolla olevaan työhön. Kysely- ja haastatteluvastauksissaan virkailijat kertoivat tukeutuvansa tässä arvioinnissa asiakkaan haastatteluun ja kokonaistilanteen selvittämiseen, työnantajan haastatteluun ja työpaikkakäyntiin. Myös lääkärinlausunnoilla ja työkokeiluilla nähtiin olevan vahva painoarvo tässä arvioinnissa. Virkailijat korostivat, että arvioinnissa sovitetaan yhteen rajoitteet ja työn vaatimukset kokoamalla yhteen tieto asiakkaan työrajoitteista ja tarjolla olevasta työstä sekä hyödynnetään virkailijoiden omaa kokemusta.

"Keskustelemalla, kuuntelemalla ja maalaisjärjellä pärjää pitkälti."

Arvion tekeminen asiakkaan työkyvyn alentumasta suhteessa tarjolla olevaan palkkatukityöhön koettiin virkailijoiden keskuudessa haasteelliseksi, koska usein siinä joudutaan arvioimaan selviytymistä ja työn tuottavuutta työssä, jota asiakas ei ole koskaan tehnyt. Monien virkailijoiden mielestä lääkärin lausunnot antavat varsin vähän tukea arvion tekemiseen, koska lausunnon kirjoittanut lääkäri ei useinkaan ole mukana asiakkaan kuntoutussuunnittelussa eikä tiedä millaiseen työhön

asiakas on suuntautumassa. Asiakkaiden erilaisten toimintarajoitteiden, erityisesti mielenterveysongelmien, oppimisvaikeuksien ja muiden neurologisten toimintarajoitteiden huomioiminen, työsuunnitelmissa koetaan erittäin haastavaksi. Lähes identtiset havainnot tuotiin esille luvussa 4 tarkasteltaessa arvioinnin tekemistä asiakkaan vajaakuntoisuudesta.

Virkailijat toivat kysely- ja haastatteluvastauksissaan esille runsaasti erilaisia kokemuksiaan ja näkemyksiään vajaakuntoisten asiakkaiden palkkatuesta ja siihen liittyvistä ongelmista, jotka olivat osin samansuuntaisia ja osin myös keskenään ristiriitaisia. Joissakin vastauksissa nostettiin esiin palkkatuen vääristymiä, ja virkailijan haastavaa tehtävää työnantajien kanssa tehtävässä yhteistyössä. Monien mielestä nykyisellä toimintamallilla työsuhteet jäävät liian usein pätkätöiksi, ja vain harvat vajaakuntoisten palkkatukijaksot johtavat pysyvään työllistymiseen ilman tukia.

"Työnantajien raadollisuus! Vajaakuntoisia asiakkaita käytetään hyväksi. Tuetuna asiakas kelpaa vaikka kuinka pitkään työsuhteeseen ja annetaan hyvät arvioinnit työntöistä niin kauan kuin tukea riittää, mutta ilman tukea ei jatketa palkkaamalla. Työntajat kierrättävät vajaakuntoisia ilman aikomustakaan työllistää vakituisesti. Myös kunnat ja valtio saattavat käyttää tukia hyväksi oman talouden paikkaamiseen. Palkkatuella saadaan aikaiseksi vain määräaikaisia työsuhteita."

"On joskus hankalaa saada työnantajilta rehellisiä palautteita asiakkaan kyvyistä, joskus työnantajat haluavat jatkaa palkkatuen, vaikka meidän mielestä rajoitteita suhteessa tehtävään ei ole niin paljon"

Monista kriittisistä äänenpainoista huolimatta päällimmäiseksi johtopäätökseksi virkailijoiden kysely- ja haastatteluvastauksista tuli kuitenkin, että palkkatuen käyttöä vajaakuntoisten asiakkaiden työllistymisen tukemisessa pitäisi lisätä ja laajentaa. Monien virkailijoiden mielestä palkkatukeen pitäisi työpaikoille liittää työvalmentajien tai muiden vastaavien työelämän ammattilaisten ohjaustukea. Palkkatuesta pitäisi myös pystyä tekemään pysyviä päätöksiä. Tämä parantaisi erityisesti vammaisten henkilöiden työllistymistä.

5.2.4 Ammatillisen kuntoutuksen palvelujen toimivuus ja niiden kehittäminen

TE-toimistojen virkailijat nostivat esiin monenlaisia vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosesseja vaikeuttavia ongelmia sekä kehittämisehdotuksia:

1. Virkailijoiden kyselyvastauksista ja haastatteluista välittyi huoli resurssien riittävydestä vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa TE-toimistoissa. Monet virkailijoista kokivat, että valtionhallinnon tuottavuusohjelman seurauksena asiakaspalvelussa työskentelevien työntekijöiden määrä on vähentynyt merkittävästi. Samanaikaisesti pitäisi pystyä panostamaan henkilökohtaiseen

asiakaspalveluun nykyistä enemmän, kun moniongelmaiset asiakkaat lisääntyvät, asiakasprosessit pitkittyvät ja verkostoyhteistyö vaatii aikaa. Henkilöstön vaihtuvuus ja siihen liittyvät osaamisongelmat koettiin myös huolen aiheeksi. Vastauksissa toivottiin myös nykyistä selkeämpää työnjakoa vajaakuntoisten asiakkaiden palveluihin TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten välille. Käynnissä oleva asiakassegmentointi on tuomassa tähän omalta osaltaan linjauksia.

”Työhallinnossa ei ymmärretä vajaakuntoisten palvelutarpeen erityisyyttä ja sitä, että työ vaatii resursseja ja aikaa, henkilökohtaista palvelua ja verkostoyhteistyötä - tuloksia odotetaan liian nopeasti ja pienellä panostuksella.”

2. Palvelutarpeiden liian myöhäinen havaitseminen koettiin virkailijoiden mielestä isoksi kehittämishaasteeksi. Tarvittaisiin varhaisen reagoinnin malleja työpaikoille ja työterveyshuoltoihin, jotta asiakkaat ohjautuisivat oikea-aikaisesti palveluihin. Koettiin myös, että työterveyshuolto on liian vähän mukana asiakkaiden prosesseissa. Julkisen terveydenhuollon toiminta puolestaan koettiin liian hitaaksi asiakkaiden tarpeiden kannalta. Monien virkailijoiden mielestä myös TE-hallinnossa pitäisi kehittää asiakkaiden palvelutarpeiden varhaista tunnistamista ja ohjata asiakkaita nykyistä nopeammin vajaakuntoisten palveluihin.
3. Osa virkailijoista ilmaisi huolensa siitä, että vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa työskenteleviä on keskitetty liiaksi työvoiman palvelukeskuksiin. Heidän mielestään myös TE-toimistoissa tarvittaisiin riittävästi resursseja ja osaamista tämän asiakasryhmän palveluihin ja toiminnassa pitäisi korostaa avoimille työmarkkinoille työllistämistä.
4. Enemmistö kyselyyn vastanneista virkailijoista koki, että nykyinen vajaakuntoisia tukeva palveluvalikoima on riittävän laaja ja monipuolinen. Toisaalta monet vastaajista arvioivat käytössä olevat toimenpiteet varsin rajallisiksi. Monien vastaajien mielestä terveydentilan ja työkuoron tutkimukset pitäisi siirtää pois TE-toimistoista ja viedä painopiste enemmän ammatilliseen kuntoutukseen.

”TE-hallinnolla on asennevamma jos osatyökykyisille tarjotaan vain ammatillisen kuntoutuksen/TYP-palveluja. Olen ohjannut yritysneuvontaan, koulutusneuvontaan jne... Pois sairaus-vammakeskeinen ajattelu: TE-toimistoon tullaan hakemaan töitä ja työllistymisen edistämiseksi talolla on tarjota todella laaja palveluvalikoima. Sairaudet tulisi tutkittaa muualla; sosiaali- ja terveysministeriön alaista puuhaa.”

5. TE-toimistojen virkailijoiden mukaan työolosuhteiden järjestelytukea käytetään ani harvoin vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosesseissa. Sen käyttöä

pitäisi tehostaa mm. lisäämällä siitä tiedottamista sekä työnhakijoiden että työnantajien suuntaan. Monien mielestä myös palkkatuen käyttöä pitäisi laajentaa ja sen raameja väljentää. Henkilöille, joilla on pysyvä työrajoite, pitäisi pystyä tekemään pysyviä palkkatukipäätöksiä.

6. Osa virkailijoista ehdotti uudenlaista porrastusta vajaakuntoisten henkilöiden palveluihin. Osatyökykyisille (vammaisille) henkilöille tarjottaisiin intensiivisempää ja pitkäkestoisempaa palvelua ja vastaavasti matalammalla kynnyksellä yksilöllisiä palveluvaihtoehtoja sellaisille henkilöille, joilla on lievempi toimintarajoite.
7. TE-hallinnon URA -tietojärjestelmää toivottiin kehitettävän siten, että ammatilliselle kuntoutussuunnitelmalle ja sen seurannalle löytyisi järjestelmästä selkeä paikka ja riittävästi tekstiä. Pienten TE-toimistojen työntekijät toivoivat saavansa käyttöönsä uusia sähköisiä työvälineitä asiakastyöhön, esimerkiksi haastattelu- ja arviointilomakkeita. Heidän toiveenaan on myös sähköinen konsultaatiomahdollisuus, jota voisi hyödyntää vaikeissa asiakastilanteissa ja jolla olisi myös työnohjauksellista merkitystä. Sosiaalialalla on käytössä tämällyyppistä palvelutoimintaa esimerkiksi Lapissa ja muilla haja-asutusalueilla.
8. Joidenkin virkailijoiden mielestä palvelujen kehittämisessä pitäisi panostaa sellaisten menetelmien käyttöönottoon, joiden vaikuttavuudesta on hyvää näyttöä kuten esimerkiksi Imba- ja MELBA-arviointimenetelmiin, erilaisiin kohdennettuihin palvelutarvearvioihin, työvalmentajapalveluihin, työpaikoille suuntautuvaan jalkautuvaan työotteeseen ja yksilölliseen palveluohjaukseen.
9. Useat virkailijat toivoivat myös nykyistä määrätietoisempaa panostusta vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa työskentelevien osaamisen ja ammatitaidon kehittämiseen. Heille pitäisi järjestää säännöllisiä koulutustilaisuuksia ja neuvottelupäiviä sekä valtakunnan tasolla että alueellisesti.

"Panostettava laadukkaana asiakaspalveluprosessin kehittämiseen, lisää asiakastyön ja verkostotyön osaamista, kuntoutus- ja muun palvelujärjestelmän tuntemusta"

"Enemmän tarvittaisiin yrityskontakteja ja työnetsijätyyppistä toimintaa. Läheskään kaikki asiakkaat eivät uskalla tai osaa markkinoida itseään työnantajille. Toki on tarpeen tukea asiakkaitten omaa aktiivisuutta, mutta meidän tulee olla nykyistä enemmän myös työelämän asiantuntijoita"

10. Monet virkailijat kritisoivat voimassa olevia työvoimapalveluja koskevia ohjeita, joiden koetaan rajaavan merkittäväällä tavalla vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosesseja. Ohjeiden mukaan sama henkilö voi olla työelämävalmennuksessa ja työkokeilussa enintään 12 kuukautta ja työkokeilussa samalla työnantajalla enintään 6 kuukautta. Kritiikkiä tuli erityisesti isojen kaupunkien TE-toimistojen virkailijoilta, jotka ovat tottuneet hyödyntämään joustavasti kaupunkien eri toimialoja asiakkaiden palveluprosesseissa. Virkailijoiden

mielestä tarvitaan pidempikestoisia ja joustavia työkokeilu- ja palvelupolkuja, ja nykyiset työelämävalmennuksen ja työkokeilun määräajat ja rajaukset koetaan joustamattomiksi.

11. Monien mielestä myös palveluihin liittyvää byrokratiaa pitäisi vähentää. Vuonna 2010 käyttöön otettu poissaolojen seurantakäytäntö on lisännyt virkailijoiden työmäärää, ja sen myötä myös kontrolli ja sanktioiden käyttö ovat lisääntyneet.

TE-toimistojen virkailijat nostivat myös esiin ison kimpun sellaisia ongelmia, jotka ovat luonteeltaan vahvasti yhteiskuntapoliittisia ja merkitykseltään keskeisiä reunaehtoja vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa:

1. Työnantajien asenteet nähtiin keskeiseksi vajaakuntoisten työllistymisen esteeksi. Monet kertoivat törmäävänsä asiakastyössään toistuvasti työnantajien kielteisiin työllistämisasenteisiin erityisesti, kun on kyseessä ikääntynyt vajaakuntoinen henkilö. Monien mielestä työnantajat eivät tunne riittävästi tarjolla olevia työllistymisen tukipalveluja ja taloudellisia tukia. Tähän pitäisi vaikuttaa ensisijaisesti tiedottamisen keinoin.

"Asenteet yleensäkin erilaisuutta kohtaan ovat melkoinen haaste. Tiedottavia, myönteisiä esimerkkejä onnistuneista tapauksista antamaan tietoa ja uskoa vajaakuntoisille ja vajaakuntoisia työllistäville. Työnantajien valistaminen, miksi kannattaa palkata myös vajaakuntoinen työnhakija"

2. Virkailijoiden mielestä pitäisi kehittää joustavia ja portaittaisia työhön paluun malleja. Osa-aikatyön räätälöinti koetaan vaikeaksi. Tarvittaisiin myös enemmän matalan tuottavuuden työpaikkoja. Sosiaaliturvajärjestelmässä ei ole joustavuutta, eikä se kannusta riittävän hyvin työn vastaanottamiseen. Myös palveluihin liittyvät taloudelliset kannustimet koetaan heikoiksi. Asiakkaiden epävarmuus etuuksien jatkumisesta tai pelko niiden heikkenemisestä välittyvät suoraan heidän motivaatioonsa ja palveluprosessiin sitoutumiseen.

"Työelämästä on vaikeaa löytää vajaakuntoisille sopivia räätälöityjä tai avustavia tehtäviä - edellytetään täyttä työpanosta, tarvittaisiin räätälöityjä tukityöpaikkoja"

"On myös asiakkaita, joita ei edes oteta ilman tukea työhön, koska rajoitteet ovat niin vaikuttavia - pitäisi olla jokin vaihtoehto tai välimuoto työtoiminnalle, joka olis kuntouttavaa työtoimintaa vastaavaa, mutta olisi sellaisella nimikkeellä, että työntekijä kokisi olevansa palkkatyössä ja se voisi olla vakituista työtä"

3. Monissa vastauksissa ilmaistiin, että vajaakuntoisten palvelujen kohderyhmää pitäisi täsmentää nykyisestä. TE-toimistojen asiakkaina tulisi olla vain sellaisia, joilla on oikeasti edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille. Monet

virkaileijat ilmaisivat turhautumistaan siitä, että järjestelmä velvoittaa sellaisia henkilöitä asiakkaiksi TE-toimistoihin, joilla ei ole todellisia edellytyksiä työelämään. Esimerkkeinä mainittiin asiakkaat, joilla on työkyky- ja eläkeselvitykset kesken tai pitkäaikaistyöttömät asiakkaat, joilla ongelmat painottuvat muuhun kuin terveydellisiin työkykyongelmiin. Tämä edellyttäisi selkeämpää tehtävänjakoa mm. sosiaalitoimen kanssa ja vastaavasti sosiaalitoimelta sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen kehittämistä.

5.2.5 Havaintoja rekisteriaineiston pohjalta

Rekisteriaineiston analyysin avulla on selvitetty, mitä palveluita, kuinka paljon ja kenelle on TE-toimistoissa tarjottu vuonna 2008 vajaakuntoiseksi merkityille työnhakijoille. Tarkasteluun on otettu mukaan vain ne tapahtumat, joita tarjottiin työnhakijoille vajaakuntoiseksi merkitsemisen jälkeen. Oheisen tarkasteluun liittyvät taulukot löytyvät liitteestä 1.

Työhönosoitukset

Tarkastelujaksolla työhönosoituksia annettiin 1009 asiakkaalle eli 7,9 %:lle kaikista vuonna 2008 vajaakuntoiseksi merkityistä henkilöistä. Yhteensä näille 1009 asiakkaalle annettiin 1830 työhönosoitusta, joista 12,5 % johti työnvälitykseen. Noin puolessa (48,6 %) annetuista työhönosoituksista ei ole tiedossa, miten työhönosoitus on ratkennut, tällöin URA-tietokantaan on tehty merkintä ”muu/ei tietoa”. Miehille kohdistuneista työnvälityksistä 7,6 % päätyi työnvälitykseen, kun vastaava luku naisten kohdalla oli 16,8 %.

Lukumääräisesti eniten työhönosoituksia annettiin Uudellamaalla, missä annettiin lähes 40 % kaikista työhönosoituksista. Toiseksi eniten, eli noin joka kymmenes työhönosoitus annettiin Hämeessä. Vastaavasti vähiten työhönosoituksia annettiin Lapissa (1 %) ja Keski-Suomessa (1,4 %).

Ikä ei merkittävästi näytä vaikuttavan työhönosoitusten antamiseen, paitsi vanhimmassa ikäluokassa. Koko aineistossa yli 55-vuotiaita on 26,5 %, mutta tarkastelujakson aikana työhönosoituksista 15,8 % annettiin yli 55-vuotiaille. Selvästi eniten työhönosoituksia kohdistui ”eri alojen yritykseen”, yli 70 % kaikista työhönosoituksista.

Kurssiosoitukset

Tarkastelujaksolla 596 asiakkaalle (4,6 % osuus) annettiin ammatillinen tai valmentava kurssiosoitus. 49 asiakkaalle annettiin sekä ammatillisia että valmentavia kurssiosoituksia. Yhteensä näille 596 asiakkaalle annettiin 757 kurssiosoitusta, joista ammatillisia kurssiosoituksia oli 194 (26 %) ja valmentavia kurssiosoituksia 563 (74 %). Kurssiosoituksen saaneista 69 % haki koulutukseen, neljännes jätti hakematta ja alle kymmenes peruutti osallistumisensa.

Kurssiosoituksia annettiin tarkastelujaksolla suhteellisesti vähemmän vanhim-
malle ikäluokalle, heille annettiin 11 % kaikista kurssiosoituksista. Huomioitavaa
kuitenkin on, että ne yli 55-vuotiaat jotka kurssiosoituksen saivat, myös suurim-
malla todennäköisyydellä siihen hakivat. Yli 55-vuotiaista 80 % haki koulutukseen,
kun alle 25-vuotiaista hakemuksen jätti noin puolet (53 %).

ELY-keskuksittain tarkasteltuna Uudellamaalla kurssiosoituksia annettiin eni-
ten. Koko aineistossa Uudellamaalla asuvien vajaakuntoisten asiakkaiden osuus oli
23 %, mutta kurssiosoituksista puolet annettiin Uudellamaalla (50,6 %). Alle pro-
sentti kurssiosoituksista annettiin Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa.

Kaikista ammatillisista kurssiosoituksista eniten suunnattiin teollisuuden alan
koulutuksiin (18,6 %) ja terveydenhuollon ja sosiaalialan koulutuksiin (14,9 %). Suku-
puolten välillä jako on hyvin perinteinen. Miehillä kurssiosoituksista lähes puolet on
suunnattu teollisuuden alan ja varastoalan koulutuksiin. Naisilla taas kolmannes
kurssiosoituksista kohdistui terveydenhuollon ja sosiaalialan koulutuksiin ja nel-
jännnes osoituksesta kohdistui palvelutyön koulutuksiin.

Kaikista 563 valmentavista kurssiosoituksista eniten suunnattiin ohjaavaan
työelämävalmiuksia jäsentävään ja kehittävään koulutukseen (40,9 %) sekä työn
ja koulutuksen hakuun ohjaavaan koulutukseen (28,4 %). Nuorimmalle ikäluo-
kalle tarjotuista kurssiosoituksista puolet suunnattiin työn ja koulutuksen hakuun
ohjaavaan koulutukseen. Vanhimmalle ikäluokalle järjestetyistä kurssiosoituk-
sista sen sijaan puolet kohdistui työelämävalmiuksia jäsentävään ja kehittävään
koulutukseen.

Ammatillinen työvoimakoulutus

Ammatilliseen työvoimakoulutukseen oli tarkastelujaksolla osallistunut 491 (7,1 %
osuus) henkilöä. Yhteensä nämä henkilöt osallistuivat 538 eri koulutustoimenpi-
teeseen. Taustamuuttujien luokkien suhteen ei ollut juurikaan havaittavissa eroja
ammatilliseen työvoimakoulutukseen osallistujien suhteen. Sen sijaan eroavaisuuksia
oli havaittavissa eri koulutusalojen välillä. Suosituimpia koulutusaloja olivat teol-
lisuuden alat (23,4 %) ja palvelutyön alat (16,2 %). Teollisuuden koulutus kiinnosti
erityisesti nuorinta ikäluokkaa, heistä 39 % osallistui teollisuuden alan koulutuk-
siin. Myös palvelutyön koulutukset olivat nuorimman ikäluokan keskuudessa suo-
situmpia kuin muiden ikäluokkien keskuudessa, nuorista näihin koulutuksiin osal-
listui 26 %.

Valmentavaan ohjaavaan koulutukseen osallistui tarkastelujaksolla 990 henkilöä
(7,7 % osuus). Yhteensä ohjaaviin koulutuksiin osallistuttiin 1142 kertaa, eli kovin-
kaan moni henkilö ei osallistunut useampaan kuin yhteen valmentavaan koulutuk-
seen. Eri koulutuksia vertailtaessa eniten osallistujia oli työnhakuvalmennuksessa,
johon osallistui vajaa kolmannes (28 %) kaikista valmentavaan koulutukseen osal-
listuneista. Toiseksi eniten (26 %) osallistujia oli työn ja koulutuksen hakuun ohjaa-
vassa koulutuksessa.

Kuntoutuksen tukitoimenpiteet

Erilaisia kuntoutuksen tukitoimenpiteitä³¹ järjestettiin tarkastelujaksolla 2998 (23 % osuus) henkilölle. Yhteensä kuntoutuksen toimenpiteitä järjestettiin 5080 kertaa. 482 työnhakijalle järjestettiin useampaa erilaista tukitoimenpidettä. Kaikista kuntoutuksen tukitoimenpiteistä lähes puolet oli työkokeiluja työpaikalla (47,2 %). Toiseksi eniten järjestettiin terveydentilan/työkunnan tutkimuksia (22,6 %) ja kolmanneksi eniten työkunnan tutkimuksia ELMA-hankkeessa (8,9 %).

Kaikista kuntoutuksen tukitoimenpiteistä 42,5 % tarjottiin mielenterveyshäiriödiagnoosin saaneille. Heidän osuutensa koko aineistossa oli 29,9 %. Mielenterveyshäiriödiagnoosin saaneille järjestettiin etenkin työkokeiluja työpaikalla, joiden osuus kaikista heille järjestetyistä tukitoimenpiteistä oli 57,5 %. Tuki- ja liikuntaelindiagnoosin saaneiden osuus koko aineistosta oli 36,5 %, mutta järjestetyissä kuntoutuksen tukitoimenpiteissä heidän osuutensa oli vain 28,1 %.

Nuorimmalle ikäryhmälle suunnatuista kuntoutuksen tukitoimenpiteistä 65,8 % oli työkokeiluja työpaikoilla. Yli 55-vuotiaille järjestetyistä kuntoutuksen tukitoimenpiteistä vain neljännes oli työkokeiluja työpaikalla. Sen sijaan terveydentilan/työkunnan tutkimuksia järjestettiin enemmän vanhemmille ikäryhmille: 41–55-vuotiaille niitä järjestettiin 25,2 % kaikista kuntoutuksen toimenpiteistä ja yli 55-vuotiaille 30,9 % kaikista kuntoutuksen tukitoimenpiteistä. Lisäksi vanhimmalle ikäryhmälle järjestettiin työkunnan tutkimusta ELMA-hankkeessa, 24,9 % kaikista kuntoutuksen tukitoimenpiteistä.

Työllistämistuet

Työllistämistukia³² myönnettiin tarkastelujaksolla yhteensä 2223 henkilölle (17,3 % osuus) yhteensä 4281 kertaa. 257 henkilöä oli saanut useampaa työllistämistuen muotoa tarkastelujaksolla.

Yleisimmin myönnetty työllistämistuet olivat eripituiset palkkatuetut työt. Niitä myönnettiin 1202 (9,3 % osuus) henkilölle 2206 kertaa. Kaikista työllistymistuista näin ollen 51,5 % oli palkkatuettua työtä. Kaikista palkkatukityöpaikoista 68 % sijoitui yksityiselle työnantajalle ja 34 % kuntatyönantajalle.

Tarkasteltaessa palkkatuettuja työpaikkoja taustamuuttujien luokkien suhteen, ei huomattavia eroja ilmennyt. Ainoastaan merkille pantavaa ovat eroavaisuudet ELY-keskusten välillä. Palkkatukea saaneista henkilöistä 15,4 % asui Uudellamaalla, mikä on huomattavasti pienempi osuus kuin alueen asukkaiden osuus aineistossa (23 %). Mikään ELY-keskusalue ei nouse esille keskimääräistä laajemmalla palkkatuen käytöllä. *Haastatteluaineisto tukee havaintoa, että etenkin syrjäseuduilla tarjotaan Uttamaata enemmän palkkatuettua työtä, sillä kuten haastateltavat totesivat, ei*

31 Työkokeilu työpaikalla, työkunnan/terveydentilan tutkimus, työkunnan tutkimus ELMA-hankkeessa, asiantuntija-konsultaatio, työhönvalmennus muussa valmennusyksikössä, kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmän käsittely, kuntoutustutkimus, työkokeilu työklินิกassa, tutustumiskäynti ammattioppilaitokseen, koulutuskokeilu, työolosuhteiden järjestelytuki, työhönvalmennus työklินิกassa, yhdistetty työ- ja koulutuskokeilu

32 Palkkatuki, oppisopimus, starttiraha, työelämävalmennus/työharjoittelu, sijoitus osa-aikaisällä, valtion työtehtävät

syRJäseuduilla ole tarjolla avoimia työpaikkoja edes heille, jotka eivät ole vajaakuntoisia. Näin ollen palkkatuki on ainoa keino työllistää vajaakuntoinen työnhakija.

Työelämävalmennusta/työharjoittelua järjestettiin 1037 (8,1 % osuus) henkilölle yhteensä 1805 kertaa, eli kaikista työllistämistukitoimista näitä oli 47 %.

Mielenterveydenhäiriödiagnoosin saaneita on koko aineistossa 29,9 %, mutta kyseisiä työelämävalmennus-/työharjoittelupaikkoja järjestettiin mielenterveysdiagnoosin saaneille henkilöille 41,5 % kaikista työelämävalmennuksista/työharjoitteluista. Sen sijaan toisen suuren diagnoosiryhmän, tuki- ja liikuntaelin sairauksien, osuus koko aineistosta on 36,5 %, mutta heille kyseisiä paikkoja järjestettiin vain 23,6 % kaikista työelämävalmennuksista/työharjoitteluista.

Sukupuolen mukaan tarkasteltuna kaikista työelämävalmennuksista/työharjoitteluista kohdistui naisille 58 % ja miehille 42 %. Ikäluokittain tarkasteluna nuorille on kyseisiä paikkoja järjestetty enemmän kuin muille ikäryhmille. Koko aineistosta nuorimman ikäluokan osuus on 7 %, mutta heidän osuutensa on työelämävalmennukseen/työharjoitteluun osallistuneista 22,4 %. Vanhimmalle ikäryhmälle on järjestetty ko. paikkoja 10 %.

Palveluprosessien sisällöistä

Seuraavassa tarkastellaan mitä palvelukokonaisuuksia henkilöille on tarjottu seurantajakson aikana.

Valmentavaan koulutukseen osallistuneille henkilöille oli usein järjestetty myös muita toimenpiteitä. 17 %:lle valmentavaan koulutukseen osallistuneista oli annettu myös työhönsoitus ja 13,4 %:lle järjestetty työkokeilu työpaikalla. Työkokeilu näyttäisi olevan toimenpide, jota on tarjottu kaikista eniten muihin toimenpiteisiin osallistuneille.

Lähes 16 % kaikista palkkatukea saaneista oli myös osallistunut työkokeiluun työpaikalla ja 15 %:lle oli järjestetty työelämävalmennus/harjoittelupaikka. Sen sijaan vain harva palkkatukea saaneista oli osallistunut ammatilliseen koulutukseen (2,8 %) ja valmentavaan koulutukseen (9,2 %). Vain 3,7 %:lle palkkatukea saaneista oli annettu kurssisoiutus.

Työelämävalmennukseen/työharjoitteluun osallistuneista oli 17,5%:lle % myönnetty myös palkkatuetta työtä ja 16 %:lle työkokeilu. Työelämävalmennukseen/työharjoitteluun osallistuneista oli palkkatukea saaneista hieman useampi osallistunut ammatilliseen koulutukseen (9 %) ja valmentavaan koulutukseen (11,8 %).

Useimmin toistuva palvelukokonaisuus käsitti palkkatuetun työn sekä työmarkkinatoimenpiteen (työkokeilu, työelämävalmennus tai työharjoittelu).

Työhönsoituksia oli annettu eniten heille, jotka olivat saaneet myös kurssisoiutuksen (25 %). Työhönsoituksia saaneista 15,3 %:lle oli annettu myös kurssisoiutus. Niistä henkilöistä, joille oli järjestetty tarkastelujakson aikana työkokeilu työpaikalla, 15 %:lle oli järjestetty myös palkkatuetta työtä ja 13 %:lle työelämävalmennusta/työharjoittelua.

Niille asiakkaille, joille tarkasteluajanjakson aikana tehtiin työkunnan tutkimus ELMA-hankkeessa, järjestettiin suhteellisen vähän muita toimenpiteitä. Tämä havainto nousi esille jo aiemmin. ELMA-hankkeen työkunnan tutkimusta järjestettiin eniten vanhimmalle ikäryhmälle ja toisaalta vanhimmalle ikäryhmälle järjestettiin ylipäättään vähiten eri toimenpiteitä.

5.3 Asiakkaiden seuranta

Vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessiin sisältyy olennaisena osana myös seuranta. Ns. seurantavaihe” sisältää määrääjain sovittuja asiakkaan tapaamisia, haastatteluja ja työpaikkakäyntejä tms. ammatillisen kuntoutuksen toteutusvaiheessa ja tarpeelliset yhteydenotot suunnitelmien toteuttamisen jälkeen. URA-tietojärjestelmän tiedot päivitetään, tehdään mm. tarpeelliset työllisyyskoodin muutokset.”³³

Ammatillisen kuntoutusprosessin seuranta vaihtelee TE-toimistojen toimipisteissä melko paljon sekä virkailija- että asiakaskohtaisesti. Aineiston perusteella ei ole olemassa mitään yhdenmukaista käytäntöä kuntoutusprosessin etenemisen seurantaan. Osa virkailijoista seuraa omien asiakkaidensa tilannetta määrääjain puhelimitse, sähköpostitse, URA-tietojärjestelmästä tai sovittujen tapaamisten yhteydessä. Joissakin tapauksissa virkailijat tekevät myös työpaikkakäyntejä. Osa virkailijoista kuvasi myös vastuun seurannasta jakautuneen työparin kesken eli sekä työvoimaohjaaja että sosiaalityöntekijä pitävät yhteyttä asiakkaaseen prosessin aikana. Joissakin tapauksissa virkailija pitää yhteyttä asiakkaan lisäksi koko kuntoutusprosessiin osallistuvaan verkostoon, eli työpaikkaan (mikäli kyseessä työkokeilu tai -harjoittelu), asiantuntijalääkäriin, Kelaan, kuntoutuslaitokseen jne.

Aineistosta käy myös ilmi, että joissakin TE-toimistoissa seuranta on systematisoitua, ja työkokeilusta, kuntouttavasta työtoiminnasta, työelämävalmennuksesta ja palkkatyöstä pyydetään työantajan ja asiakkaan palaute, joita hyödynnetään jatkosuunnitelmia tehtäessä. Kyselyvastausten valossa seurantakäytännöt vaihtelevat, esimerkiksi palkkatuetun työn osalta seuranta tehdään joko työpaikkakäynnin, palautekyselyn, yhteydenoton tai asiakastapaamisen avulla tai ei ollenkaan. Osa virkailijoista kokee seurannan riippuvan asiakkaan omasta aktiivisuudesta, joten seuranta tapahtuu ainoastaan asiakkaan ottaessa yhteyttä virkailijaan.

”Työ ei pysy hanskassa, ellei ole koko ajan kaikkien asiakkaiden tilanteiden tasalla.”

”Seuranta jää yleensä asiakkaan vastuulle.”

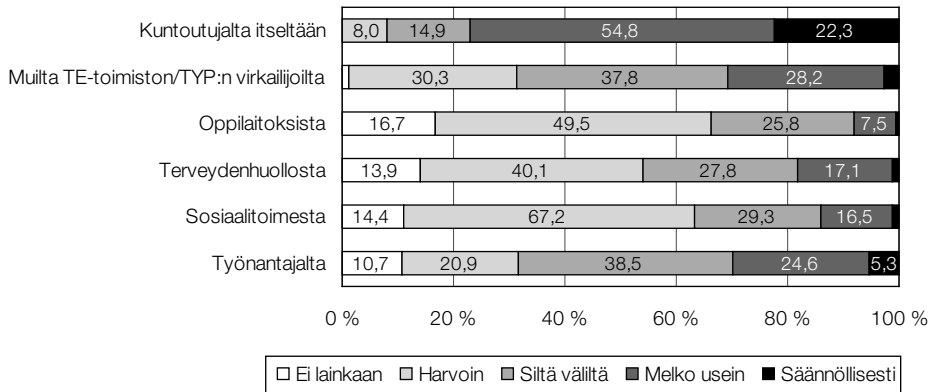
”Asiakas on meillä kuntoutusneuvojan asiakkaana kunnes meillä on ratkaisu. Seurataan kunnes löytyy ratkaisu, työ, ammatillinen koulutus tai joku muu.”

33 Ammatillinen kuntoutussuunnittelu

TE-toimistojen virkailijat kokevat saavansa melko usein palautetta kuntoutusprosessin etenemisestä ja tuloksista kuntoutujalta itseltään (Kuvio 3). Vähiten virkailijat saavat palautetta kuntoutusprosessista oppilaitoksista, terveydenhuollosta ja sosiaalitoimesta.

Palautteen saannissa on jonkin verran eroja riippuen virkailijan ammattiryhmästä. Kuntoutusneuvojista/-suunnittelijoista sekä työvoimaneuvojista/-ohjaajista suurin osa (noin 85 %) ja psykologeista kaksi kolmasosaa vastasi saavansa palautetta kuntoutusprosessin etenemisestä ja tuloksista kuntoutujalta itseltään melko usein tai säännöllisesti. Kuntoutusneuvojat/-suunnittelijat sekä työvoimaneuvojat/-ohjaajat myös saavat psykologeja useammin palautetta kuntoutusprosessin etenemisestä ja tuloksista terveydenhuollosta, sosiaalitoimesta sekä työnantajalta. Terveydenhuollosta tai sosiaalitoimesta palautetta saa vastausten perusteella melko usein tai säännöllisesti noin neljännes työvoimaneuvojista/-ohjaajista. Kuntoutusneuvojista/-suunnittelijoista noin kolmannes vastasi saavansa palautetta melko usein tai säännöllisesti kuntoutusprosessin etenemisestä ja tuloksista terveydenhuollosta ja noin viidennes sosiaalitoimesta. Psykologien kohdalla vastaavat osuudet olivat selvästi alhaisemmat.

Kuvio 3. Palautteen saaminen kuntoutusprosessin etenemistä ja tuloksista kyselyvastaajien mukaan



Ohjeen mukaan asiakkaan terveydentilatietojen ja vajaakuntoiseksi merkitsemisen tarpeellisuus ja ajankohtaisuus asiakaspalvelun tietojärjestelmässä on syytä tarkistaa aika ajoin ja poistaa vanhentuneet tiedot. Tarkistus on perusteltua tehdä aina uuden työnhaun alkaessa.³⁴ Jos seuranta ei tehdä riittävästi, muutoksia vajaakuntoisen statukseen ei välttämättä päivitetä virallisiin järjestelmiin. Vajaakuntoi-

34 Työ- ja elinkeinoministeriön ohje julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7:n § 6) kohdassa tarkoitetun vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta. O/1/2005 TM

sen status saattaa vaikuttaa asiakkaan tilanteeseen myöhemmin, vaikka hän ei enää täyttäisi vajaakuntoisen kriteerejä. Esimerkiksi kuntoutuksessa käynyt mielenterveyskuntoutuja, jonka terveydentila on parantunut, voi joutua kärsimään päivittämättömästä statuksesta kun hänelle suunnitellaan uusia toimenpiteitä vanhentuneiden terveystietojen pohjalta.

Tutkimusaineiston perusteella vajaakuntoisuus merkinnän poistamiseen liittyy käytäntöjä on TE-toimistoissa lähes yhtä paljon kuin virkailijoita. Toiset virkailijat eivät poista vajaakuntoisuusmerkintää koskaan ja monet sanovat, että poistamiselle on tarvetta vain erittäin harvoin. Usein merkinnän poistamisen syynä pidetään uutta lääkärinlausuntoa, jonka mukaan vajaakuntoiseksi määrittelylle ei ole enää medikaalisia perusteita. Varsin usein merkintä poistetaan myös silloin, kun se on ollut asiakkaalla erittäin pitkään ja virkailijan sekä asiakkaan välillä käydyn keskustelun perusteella sille ei ole enää tarvetta. Lisäksi merkintä voidaan poistaa, mikäli asiakkaan koulutustaso on noussut, eikä hänen tarvitse enää työskennellä entisessä ammatissa tai kun kuntoutus on onnistunut ja asiakas pystyy todistetusti työskentelemään ammatissaan. Seuraavassa on muutamia vastauksia merkinnän tarkistamiseen ja poistamiseen liittyen.

"En poista merkintää koskaan."

"Tarkistus tapahtuu jokaisella käynnillä. Vajaakuntoisuuden poistaminen tapahtuu, jos todetaan, että hakijalla ei rajoitetta hakuammatteihin. Yleensä uudelleen kouluttautumisen jälkeen."

"Tarkistetaan aina uudesta lääkärinlausunnosta. Merkintä poistetaan myös lääkärinlausunnon perusteella."

"Jos tilanne on radikaalisti muuttunut, esimerkiksi raaja kasvanut takaisin tai terapia tehnyt asiakkaasta uuden ihmisen. Siis aika harvoin."

"Asiakkaan pyynnöstä tai kun hän on hankkinut uuden ammatin, eli työn mitä pystyy tekemään."

"Kahden vuoden välein, tai aiemminkin, jos asiakas on ollut työssä, jota hän kykenee tekemään."

Lisäksi on olemassa myös niin huonokuntoisia asiakkaita, ettei heidän statuksensa muuttaminen vaikuta heidän tilanteeseensa millään tavalla. TE-toimistoissa saataan olla hyvinkin yksimielisiä siitä, että asiakkaita ei voida enää auttaa TE-hallinnon keinoin. Tässä vaiheessa kuitenkin Kela ja työeläkevakuutusyhtiöt ovat usein täysin eri mieltä. Järjestelmien leikkauskohdat eivät kyselyyn vastanneiden virkailijoiden mielestä ole täysin selkeitä.

URA-tietojärjestelmästä saadut tulokset ovat linjassa virkailijoiden näkemysten kanssa. Vajaakuntoisuus merkintä poistettiin tarkastelujakson aikana vain 117 henkilöltä (0,9 % osuus). Useimmiten merkintä poistettiin tartuntatauteihin diagnosoiduilta (6,5 %). Vanhimmalta ikäluokalta merkintä poistettiin hieman muita ikäluokkia harvemmin (0,5 %).

Tutkimusaineiston valossa kuntoutusprosessin seurantaan liittyy useita haasteita. Tiedonvaihtoa ja seuranta ei ole ohjeistettu riittävästi eikä systematisoitu mitenkään, joten se jää helposti tekemättä, jos resurssit eivät ole riittävät. Kysely- ja haastatteluaineistojen valossa välittyy kuva, että virallisen ohjeistuksen tulkittaa vaikeuttaa mm. käsitteen ”aika ajoin” määritelmä sekä se, että julkisesti saatavilla olevassa dokumentissa todetaan, että ”henkilöasiakkaan vajaakuntoisuus-/diagnosimerkinnän tarpeellisuus ja ajankohtaisuus on perusteltua tarkistaa vuosittain ja uuden työnhaun alkaessa sekä koulutuksen jälkeen”³⁵. Virallinen ohjeistus korostaa työnhaun alkamista ja jälkimmäinen myös koulutuksen päättymistä. Kyselyssä ja haastatteluissa kartoitettiin virkailijoiden kokemuksia työkyvyttömyysetuuksilta työelämään palaavien henkilöiden palvelusta. Määrällisesti näitä asiakkaita on vastaajien mukaan vähän, ja heille tarjotaan samoja palveluja kuin kenelle tahansa vajaakuntoiselle työnhakijalle.

Seurannan haasteet johtuvat usein myös siitä, että virkailijoiden näkökulmasta asiakasprosessin johtajuus ei ole selvästi kenelläkään eikä tieto myöskään liiku riittävän hyvin useiden prosessissa mukana olevien toimijoiden välillä. Myös tietojen luottamuksellisuus asettaa haasteita seurannalle ja tiedonvaihdolle. Kuntoutusprosessien pituus on yksi seikka joka vaikeuttaa seuranta. Lisäksi virkailijat kokivat ongelmallisena sen, että saatu palaute ei ole realistista eikä ajantasaisista ja asiakkaat ovat passiivisia. TE-toimistojen virkailijat toivoivat kyselyvastauksissaan myös tiiviimpää yhteydenpitoa TE-toimistojen ja terveydenhuollon välille. Lisäksi haasteena nähtiin työkokeilupaiikkojen hankinnan vaikeus, ja kokeiluista saadun palautteen riittämättömyys tai virheellisyys. Myöskään URA-tietojärjestelmään tehdyt merkinnot eivät ole ajantasaisia.

”Jos asiakas ei hoida sovittua yhteydenottoa, saattaa kulua kauan ennekuin huomaa ettei ole hoitanut. Vain pari kertaa vuodessa käyn kesken olevien ohjausten listan läpi.

35 Kuusinen 2010. Vajaakuntainen työvoimahallinnon käsitteenä: lyhyt historia, määritelmä ja määrittely. TEM/VETY. 8.2.2010.

6 Työnjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken ammatillisessa kuntoutuksessa

Nykyinen kuntoutusjärjestelmämme ja eri toimijoiden välinen vastuu- ja tehtäväjako on ollut voimassa vuodesta 2004. Tuolloin työeläkekuntoutus säädettiin lakisääteiseksi oikeudeksi ja täsmennettiin eri kuntoutusjärjestelmien välistä tehtäväjakoa ja yhteistyötä. Ammatillisen kuntoutuksen vastuujaon mukaisesti TE-toimistot huolehtivat vajaakuntoisten työttömien ja työttömyysuhan alaisten asiakkaiden ammatillisen kuntoutuksen palveluista.

Ammatillisessa kuntoutuksessa eri toimijoiden välinen yhteistyö on keskeinen työmenetelmä. Sekä hallintolaissa että kuntoutusta koskevassa lainsäädännössä on selkeät velvoitteet eri viranomaisten yhteistyölle. Myös neuvonta ja ohjaus muiden palvelujen piiriin on oleellinen asia tilanteissa, joissa asiakas ei kuulu kyseisen järjestelmän piiriin. Työvoiman palvelukeskukset (TYP) ovat merkittäväällä tavalla lisänneet sekä paikallista että seudullista eri toimijoiden välistä yhteistyötä. Vappu Karjalaisen³⁶ arvioiden mukaan yhteistyömallit ovat tiivistyneet ja vakiintuneet jo niin pitkälle, että voidaan puhua paikallisista ja seudullisista palvelukulttuureista.

Kyselyyn vastanneet ja haastatellut virkailijat kokevat nykyisen eri toimijoiden välisen vastuunjaon ammatillisessa kuntoutuksessa epäselväksi ja yhteiset pelisäännöt puutteellisiksi. Kentällä eri toimijoiden vastuita ja tehtäviä ammatillisessa kuntoutuksessa ei tunneta riittävän hyvin, mikä johtaa helposti asiakkaan pallotteluun järjestelmästä toiseen. Vastaajien mielestä kuntoutusjärjestelmässämme asiakkaan palvelut ovat liian hajallaan, palveluprosessi pirstaleinen, eivätkä palvelut toteudu oikea-aikaisesti. Palvelujen koordinointi koetaan työlääksi, ja asiakkaan siirtyminen järjestelmästä toiseen tuo helposti katkoja hänen prosessiinsa. Joidenkin vastaajien mielestä tämä on ongelma myös TE-hallinnon sisäisissä siirtymissä TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten välillä. Vastauksista välittyi kokemus siitä, ettei kokonaisvastuuta asiakkaan terveys- ja kuntoutuspalveluista tunnu olevan kenelläkään. Vastauksista välittyy myös TE-toimistojen virkailijoiden epäselvyys omaan rooliin liittyen sekä ammatilliseen kuntoutukseen kokonaisuudessaan että myös heidän omien asiakkaidensa palveluprosesseihin. Vastuunjakoa ja eri toimijoiden välisen yhteistyön pelisääntöjä pitäisi edelleen terävöittää, ja asiakkaiden prosesseihin tarvittaisiin selkeästi määriteltäviä vastuuhenkilöitä ja palveluohjausta.

36 Karjalainen 2010

"Kuulostaa siltä, että johtavalla tasolla eri tahojen keskinäinen ammatillisen kuntoutuksen vastuu jako vaikuttaa selkeältä ja jopa toimivalta. Kentällä näin ei ole. Edelleen liian usein odotetaan työhallinnon olevan vastuutaho. Meidän suunnitamme käännytään erittäin helposti. Muut tahot sysäävät asiakkaita liian helposti työhallintoon, eivät hoida omaa vastuutaan yhtä aktiivisesti ja se näkyy meillä. Asiakkaat ohjautuvat meille, eivätkä muut tahot välttämättä osallistu ollenkaan tai vain vähäisesti prosessiin. Olemme ikään kuin "pussinperä". Tuntuu myös, että muilla tahoilla (esim. KELA ja työeläkelaitokset) prosessit ovat todella hitaita, eivätkä pysty edistämään asiakkaan kuntoutumista tarvittavassa tahdissa. Päätöksiä joudutaan odottamaan pitkään."

Vastaajien mielestä asiakasta koskevan tiedon kulkuun liittyy usein omaa asiakastyötä hankaloittavia ongelmia. Koetaan, ettei asiakkaan prosessin aiemmista vaiheista tai ammatillisen kuntoutuksen aikaisen hoidon tai terapian etenemisestä välity TE-toimistoihin riittävästi tietoa. Vastaajien mielestä tietosuojaan liittyvin asioihin pitäisi saada nykyistä joustavimmat pelisäännöt ja käytännöt ammatillisen kuntoutuksen eri toimijoiden välille. Nykyinen käytäntö hankaloittaa joskus suuresti hyvän yhteistyön edellytyksiä

Vastausten perusteella sekä TE-toimistoissa että työvoiman palvelukeskuksissa vajaan kymmenen asiakkaan palveluissa työskentelevät virkailijat tekevät monipuolista yhteistyötä asiakkaidensa kuntoutusprosesseissa. Yhteistyön toimivuus ja käytännöt vaihtelevat kuitenkin suuresti eri paikkakunnilla. Parhaimmillaan yhteistyö on suunnitelmallista, systemaattista ja hyvin koordinoitua, ja yhteisten asiakkaiden asioita käsitellään säännöllisissä palavereissa.

Puolet kyselyyn vastanneista virkailijoista ilmoitti käyttävänsä kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmiä apuna yksittäisen asiakkaan vastuutahon löytämisessä. Asiakasyhteistyöryhmiin turvaudutaan erityisesti silloin, kun asiakas itse ei kykene selvittämään omaa vastuutahoaan. Ryhmistä etsitään myös tukea silloin, kun asiakasta on palloeltu palveluista toiseen, prosessi on pitkittynyt ja asiat mutkistuneet eikä tiedetä tarkkaan kenen vastuulle asiakas kuuluu. Yhteistyöryhmissä käsitellään myös usein eläkehylykypäätyksen saaneiden asiakkaiden tilanteita. Myös asiakasyhteistyöryhmien toimivuudessa on suuria eroja eri puolella maata. Joillakin paikkakunnilla ne toimivat aktiivisesti ja koontuvat säännöllisesti, joidenkin vastaajien mukaan oman paikkakunnan työryhmä ei kokoonnu lainkaan.

TE-toimistot toimivat monella tavoin ammatillisen kuntoutuksen eri toimijoiden ja palvelujen rajapinnalla. Kyselyyn vastanneista suurin osa (84 %) arvioi pystyvänsä varsin hyvin tunnistamaan ne asiakkaat, joiden kohdalla ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuus on liikenne- ja tapaturmavakuuttajalla, työeläkelaitoksella tai Kelalla. Vastausten perusteella yleisenä toimintamallina TE-toimistoissa on tarjota kaikille asiakkaille lakisääteistä neuvontaa ja ohjausta, varsinkin selvittelyvaiheessa, jolloin asiakkaan vastuutaho on vielä epäselvä. Vastuutahon selvittyä asiakas ohjataan kyseisen organisaation palveluihin. Tästä huolimatta monet vastaajista

olivat sitä mieltä, että TE-toimistot joutuvat hoitamaan liiaksi muiden kuntoutustahojen tehtäviä.

"Maksullisen ammatillisen kuntoutuksen keskittäminen toi omat vaikeutensa. Asiakkaat ohjautuvat avooneen monesti jo siinä vaiheessa, kun oikeutta työeläkekuntoutukseen ei ole selvitetty loppuun saakka. Työterveyshuolto kehottaa jo varmuuden vuoksi selvittämään mahdollista ammatinvaihtoa, jos ei pystykään jatkamaan nykyisessä työssä. Mitäs teet? - Annat yhden ns. palveluohjausajan? - Ohjaat niin pitkään, kunnes mahdollinen kuntoutuksen vastuutaho selviää ja sitten ohjaus poikki? - Vai otatko asiakkaan vain yksittäisenä kansalaisena, jolla on toki oikeus palvelun käyttöön, mutta et tee mitään yhteistyötä kuntoutustahon kanssa?"

Yhteistyöstä työeläkekuntoutuksen kanssa välittyi vastauksissa erityisen vaihtelevia kokemuksia. Pääsääntöisesti työeläkekuntoutuksen piiriin kuuluvat asiakkaat ohjataan TE-hallinnon maksullisiin palveluihin. Nykyisin TE-hallinto on keskittänyt nämä palvelut isoimmissa kaupungeissa sijaitseviin Professi-yksiköihin. Jotkut Pohjois- ja Itä-Suomessa työskentelevistä haastatelluista kokivat tämän järjestelyn pitkien etäisyyksien vuoksi asiakkaille hankalana. Vastauksissa tuli varsin ristiriitaisia arvioita siitä miten paljon ja millä tavoin työeläkekuntoutuksen piiriin kuuluvat asiakkaat asioivat TE-toimistoissa. Osalla vastaajista oli erittäin positiivisia kokemuksia yhteistyöstä työeläkekuntoutusta hoitavien vakuutusyhtiöiden kanssa. Joidenkin mielestä vakuutusyhtiöiden asiakastyön toimintakäytännössä on isoja eroja. Kriittisimpien arvioiden mukaan työeläkekuntoutukseen ohjaaminen ei etene, ja asiakkaat ovat kuntoutusprosessinsa aikana tyhjän päällä, joutuvat itse hankkimaan työkokeilupaikkansa ja heille ei ole tarjolla riittävästi ohjausta ja seurantaa. Näissä tilanteissa TE-toimistossa joudutaan tarkkaan miettimään oman työn rajoja ja pelisääntöjä.

7 Yhteenvetoa ja johtopäätöksiä

Tutkimuksen tausta

- Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu vajaakuntoisten palveluprosessia TE-toimistoissa voimassa olevien lakien ja asetusten sekä erityisesti TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmista. Kelan, työeläkelaitosten tai liikenne- ja tapaturmavakuutuslaitosten vajaakuntoisille tarjoamien palveluiden tarkastelu on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.
- Tutkimuksessa on tarkasteltu seuraavia teemakokonaisuuksia: 1. Arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta, 2. Vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessi ja 3. Työnjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken.

Aineistojen ja menetelmien soveltuvuus ja rajoitteet

- Tutkimuksessa on hyödynnetty rinnakkain sekä määrällisiä että laadullisia aineistoja ja menetelmiä. Menettelyn avulla on pyritty varmistamaan mahdollisimman monipuolinen ja luotettava kuva tutkimuksen kohteesta.
- Tutkimus antaa erityisesti TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta varsin kattavan ja todenmukaisen kuvan vajaakuntoisten palveluprosessista TE-toimistoissa. Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin syytä pitää mielessä, että:
 - Tässä tutkimuksessa ei ole kerätty aineistoa esimerkiksi Kelan, työeläkelaitosten tai liikenne- ja tapaturmavakuutuslaitosten edustajien näkökulmista. Näin ollen teemakokonaisuuden ”Työnjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken” tarkasteltu perustuu hyvin yksipuoliseen näkökulmaan. Tulokset kuitenkin kertovat, miten työnjako TE-toimistojen ja keskeisten yhteistyötahojen kesken toteutuu TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta.
 - Tutkimuksessa ei myöskään selvitetty vajaakuntoisten TE-toimistojen asiakkaiden mielipiteitä heille tarjotuista palveluista. TE-toimistojen palveluprosessin tarkastelu vajaakuntoisten asiakkaiden näkökulmasta olisi erillisen tutkimuksen tehtävä.
 - Tutkimuksessa on käytetty myös TE-hallinnonURA-tietojärjestelmästä poimittua rekisteriaineistoa vajaakuntoisille TE-toimistojen asiakkaille suunnattujen palveluiden tarkasteluun. Otokseen poimittiin kaikki TE-toimistojen asiakkaat, jotka vuoden 2008 aikana luokiteltiin vajaakuntoisiksi. Heitä koskevia tietoja tarkasteltiin ajanjaksolla puoli vuotta ennen vajaakuntoiseksi merkitsemistä – yksi vuosi vajaakuntoiseksi merkitsemisen jälkeen. Otos kattaa 13,7 % kaikista TE-toimistojen vajaakuntoisista työnhakijoista vuodelta 2008.
 - o Tutkimuksessa ei ole hyödynnetty vertailuaineistoa ”ei-vajaakuntoisten” TE-toimistojen asiakkaiden osalta. Rekisteriaineiston

analyysiä varten ei ole muodostettu vertailuaineistoa kaikista vajaakuntoisista TE-toimiston asiakkaista.

- Tarkastelujakso (puoli vuotta ennen vajaakuntoiseksi merkitsemistä – yksi vuosi vajaakuntoiseksi merkitsemisen jälkeen) on myös liian lyhyt kuvaamaan kokonaisvaltaisesti vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosesseja TE-toimistoissa. Jatkossa olisi perusteltua toteuttaa pidemmän aikavälin (5–10 vuotta) seurantatutkimus.
- Painopiste tutkimuksessa on ollut kysely-, haastettu- ja työpaja-aineistojen hyödyntämisessä.

Vajaakuntoisen käsitteestä

- Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat kuvaa siitä, että vajaakuntoinen käsite on ongelmallinen, nyt tutkitusti myös vajaakuntoisten parissa työskentelevien TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta tarkasteltuna. Koska käsite on dikotominen, asiakas joko on vajaakuntoinen tai ei ole, asettaa se omat haasteensa arvioinnin tekemiselle asiakkaan vajaakuntoisuudesta.
- Vajaakuntoinen-käsite on hallinnollinen käsite. Suuri osa TE-toimistojen virkailijoista kokee, että asiakkaan näkökulmasta käsite saattaa olla hyvin leimaava. Myös monet vammaisjärjestöt ovat vaatineet vajaakuntoinen-termin poistamista lainsäädännöstä vedoten sen leimaavuuteen. Vajaakuntoisuus liitetään valitettavan usein kansankielessä vajaaälyisyyteen.
- Tämän tutkimuksen tulokset tukevat osittain sitä eri yhteyksissä esille nostettua näkemystä, että vuonna 1988 lainsäädännössä käyttöön otetun käsitteen ”vajaakuntoinen” korvaamiselle 2000-luvulla yleistyneellä käsitteellä ”osatyökykyinen” saattaisi olla perusteita. Kuten Vuorela³⁷ selvityksessään esitti, osatyökykyinen-käsitettä käyttämällä siirrettäisiin huomio pois ihmisen sairaudesta ja vammasta kohti ihmisen työkykyä ja vajavuudesta kohti kyvykkyyttä.
- Käsite ”osatyökykyinen” ei kuitenkaan ole ongelmaton. Julkisen työvoimapolvelun näkökulmasta ongelmallista on, että niiden henkilöiden kohdalla, joilla on työkyvyn alentumaa tai työkyvyttömyyden uhkaa, ammatillisen kuntoutuksen järjestäminen on liikenne- ja tapaturmavakuuttajien, työeläkelaitosten tai Kelan vastuulla.³⁸ Tulosten mukaan vajaakuntoisten parissa työskentelevien TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta haasteena olisi mm. selittää asiakkaille, että osatyökykyisenä heidän pitäisi kuitenkin tehdä kokoaikatyötä. Esille nousi myös näkemyksiä, joiden mukaan ”osatyökykyinen” saattaisi aiheuttaa sekaannusta osa-aikaeläkkeellä oleviin.
- ”Osatyökykyisen” lisäksi TE-toimistojen virkailijat nostivat esille mm. käsitteen ”kuntoutuja”, kun heiltä kysyttiin, mikä olisi soveltuvampi termi nykyisen vajaakuntoinen-käsitteen tilalle. Yksilön näkökulmasta ”kuntoutuja” olisi

37 Vuorela 2008

38 Kuusinen 2010. Vajaakuntoinen työvoimahallinnon käsitteenä: lyhyt historia, määrittely ja määrittely. TEM/VETY. 8.2.2010.

hieman neutraalimpi ja vähemmän leimaavampi kuin ”vajaakuntainen” tai ”osatyökykyinen”.

- Vajaakuntainen-käsitteen korvaaminen jollain toisella vaihtoehdolla ei kuitenkaan muuttaisi itse arviointiprosessia asiakkaan vajaakuntoisuudesta. Työlistämisen näkökulmasta merkittävämpää oli keskittyä itse arviointiprosessin kehittämiseen. Olennaista on painottaa yksilön kuntoutumista työhön kykeneväksi ja työssä kehittyväksi työntekijäksi, eikä antaa liikaa painoarvoa sille, mitä nimitystä kyseisistä henkilöistä käytetään.

Asiakkaan vajaakuntoisuuden arvioinnista

- Suurimmalla osalla TE-toimistojen virkailijoista on itsearvioituna riittävästi osaamista tehdä arviointi asiakkaan vajaakuntoisuudesta. Tässä kohden on kuitenkin syytä korostaa virkailijoiden ristiriitaisia mielipiteitä, moni näyttäisi suhtautuvan varauksella kollegojensa pätevyyteen ja osaamisen tasoon. Esille nousseet osaamisvajeet liittyivät mm. oppimisvaikeuksiin, mielenterveysongelmiin sekä kuntoutuskentän ja kuntoutuspalveluiden hahmottamiseen. Virkailijoiden täydennyskoulutukselle mm. näihin teemoihin liittyen olisi aitoa tarvetta.
- Tutkimustulosten valossa julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisesti henkilöasiakkaiden vamma, vika tai vajavuus todetaan lähes poikkeuksetta asianmukaisesti lääkärin toimesta. Lopullisen arvioinnin tekeminen asiakkaan vajaakuntoisuudesta näyttää tulosten valossa olevan sidottu myös enemmän medikaalisiin seikkoihin kuin virkailijan omaan arvioon. Hyvin usein arviointi asiakkaan vajaakuntoisuudesta tehdään vain lääkärinlausuntoon perustuen, eikä arviointi kytkeydy läheskään aina asiakkaan palvelutarpeen arviointiin. Tämä herättää pohtimaan, ovatko TE-toimistojen virkailijoiden perustehtävät ja tehtäväkuvat riittävän selkeästi määriteltyjä, ei pelkästään tehtäessä arviointia asiakkaan vajaakuntoisuudesta vaan myös yleisemmin koko palveluprosessissa. Ilmeisesti eivät ole. On kuitenkin todettava, että osa virkailijoista korostaa arviointia tehdessä kuitenkin lääkärinlausuntoa enemmän asiakkaan kokonaisvaltaista työelämäkelpoisuutta ja siihen liittyvää palvelutarvetta.
- Lääkärinlausuntoihin sekä niiden tulkintoihin liittyy TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta kuitenkin useita haasteita. Virkailijat korostivat hyvin voimakkaasti, ettei heillä ole lääketieteellistä osaamista ja vastaavasti lääkäreiden tietämys esimerkiksi eri ammattien ja niiden vaatimusten suhteen on usein puutteellinen. Lääkärinlausuntoja pidetään vaikealukuisina virkailijoiden keskuudessa, eikä niistä kyetä erottamaan läheskään aina asiakkaan työkyvyn kannalta olennaisia esteitä tai medikaalisia rajoitteita. Näkemykset kuvaavat koettuja haasteita arkityössä vajaakuntoisten asiakkaiden parissa, mutta niiden perusteella ainakin osa virkailijoista näyttäisi odottavan, että lääkäri kykenee arvioimaan/lääkärin tehtävä on arvioida, miten vamma, sairaus

tai vajavuus vaikuttaa ihmisen työllistymismahdollisuuksiin. Arvion tekeminen on tältä osin kuitenkin työvoimaviranomaisen tehtävä.

- Osa TE-toimistojen virkailijoista nosti esille, että asiakkaan sosiaalista vajaakuntoisuutta on erittäin vaikea todeta. Sosiaalisten tekijöiden huomiointi on toki osa kokonaisvaltaista asiakkaan palveluprosessia, mutta voimassa olevan lainsäädännön mukaan sosiaaliset tekijät eivät ole peruste määrittellä henkilöä vajaakuntoiseksi. Henkilöä koskevat laajemmat sosiaaliset ongelmat tulisi käsitellä arvioinnin tekemisen jälkeen. Tällöin voi kyseen tulla syvempi dialogi niin lääkärin, kuin myös muiden alojen ammattilaisten (esim. sosiaalityöntekijä) kanssa. Tulokset antavat viitteitä siitä, että joidenkin TE-toimistojen virkailijoiden mielikuvissa vajaakuntoisuuden määrittelmä näyttäisi laajentuneen jonkin verran suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön.
- Vajaakuntoisuuden arviointikäytännöt ovat kokonaisuutena katsottuna hyvin vaihtelevia virkailijasta ja TE-toimistosta riippuen. Virkailijat kaipaavat työ- ja elinkeinoministeriöltä nykyistä selkeämpää ohjeistusta ja työkaluja asiakkaan vajaakuntoisuuden arvioinnin tueksi. TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta olisi perusteltua päivittää nykyinen ohjeistus tai vähintäänkin kirjoittaa se selkokielisenpään muotoon.
- TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta tarkasteltuna arviointi asiakkaan vajaakuntoisuudesta tehdään useimmiten riittävän perusteellisesti esille nostetuista haasteista huolimatta. Tutkimustulokset antavat aihetta miettiä olisiko aiheellista luoda TE-hallinnon tarpeisiin erikseen räätälöity malli.

Suunnitteluvaiheen toteutuksesta

- TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta vajaakuntoisen asiakkaan tarpeet ja tilanne kyetään huomioimaan ”kohtalaisesti” palveluprosessin suunnitteluvaiheessa. Suunnitteluvaiheen sisältö ja käytännön toimenpiteet vaihtelevat kuitenkin virkailija- ja asiakaskohtaisesti. Virkailijat hyödyntävät asiakkaan työllisyysmahdollisuuksien arviointiin asiakkaan haastattelua, konsultaatioita, testejä, kuntoutustutkimusta ja moniammatillista yhteistyötä.
- Tulosten valossa vajaakuntoisen asiakkaan koulutustarvetta arvioidaan samalla tavalla kuin muidenkin asiakkaiden. Koulutustarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnissa käytetään työvälineinä koulutustarvearviota sekä myös erilaisia testejä ja kokeiluja. Suurimpina haasteina vajaakuntoisten koulutustarpeiden ja -mahdollisuuksien arvioinnissa näyttäytyvät virkailijoiden näkökulmasta asiakkaiden vaihteleva motivaation taso ja alati muuttuvat tilanteet niin asiakkaan elämässä kuin koulutustarjonnassa.
- Ammatillisen kuntoutussuunnitelman sisältö ja toteutus hahmotetaan hyvin vaihtelevasti TE-toimistojen virkailijoiden keskuudessa. Virkailijoiden aktiivisuus asiakkaan kuntoutusprosessissa näyttäisi tutkimustulosten valossa vaihtelevan melko paljon sekä virkailija- että asiakaskohtaisesti. Asiakkaan

oma motivaatio sekä terveydentila ovat ammatillisen kuntoutussuunnitelman toteuttamisen näkökulmasta keskeisimpiä haasteita.

Vajaakuntoisen asiakkaan palveluprosessista

- Tulosten perusteella vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessit ovat tavoitteiltaan ja palvelukokonaisuuksiltaan monimuotoisia ja yksilöllisesti räätälöityjä prosesseja. Keskeisin sisältö palveluprosessissa syntyy virkailijan tarjoaman henkilökohtaisen palvelun kautta. Työ vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa on hyvin työvoimaintensiivistä, ja siihen tarvitaan huomattavasti enemmän aikaa kuin tavanomaisessa TE-toimiston asiakaspalvelutyössä.
- TE-hallinnossa on käynnissä monia isoja muutosprosesseja (valtionhallinnon tuottavuusohjelma, TE-toimistoverkon rationalisointi, asiakassegmentointi, TE-toimistojen ja työvoiman palvelukeskusten työnjaon täsmentäminen), joiden vaikutukset huolestuttavat asiakaspalvelussa työskenteleviä virkailijoita. Vajaakuntoisten asiakkaiden palveluun tarvittavat resurssit tulisi pystyä näissä muutosprosesseissa turvaamaan. TE-hallinnon tulisi myös panostaa vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa työskentelevien osaamisen ja työvälineiden kehittämiseen.
- Työkokeilu on eniten käytetty palvelu vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosesseissa, ja sen merkitys painottuu työllistymiskyvyn ja työssä selviytymisen arviointiin ja myöhemmän ammatillisen kuntoutusprosessin pohjustamiseen. Tulosten valossa TE-toimistojen nykyinen vajaakuntoisia tukeva palveluvalikoima on riittävän laaja ja monipuolinen, ja virkailijat hyödyntävät palveluja monipuolisesti asiakastyössään. Työolosuhteiden järjestelytuen merkitykselle työllistymisen tukipalveluna on asetettu suuria odotuksia, mutta tällä hetkellä sen käyttö on minimaalista. Avoimille työmarkkinoille työllistymisen kannalta nykyinen palveluvalikoima on kuitenkin rajallinen. Kehittämistyössä tulisi panostaa sellaisiin palveluihin ja toimintamalleihin, joiden vaikuttavuudesta on hyvää näyttöä kuten esimerkiksi erilaisiin kohdennettuihin palvelutarvearvioihin, arviointi- ja seurantamenetelmiin, työvalmentajapalveluihin, työpaikoille suuntautuvaan jalkautuvaan työotteeseen ja yksilölliseen palveluohjaukseen. Myös palveluista tiedottamista tulisi tehostaa nykyisestä.
- Virkailijoiden kyselyvastauksissa ja haastatteluissa korostettiin palkkatukityön hyödyntämistä vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosesseissa, mutta rekisteriaineiston perusteella kuitenkin vain alle 10 % asiakkaista oli ollut tarkastelujakson aikana palkkatuetussa työssä. Eniten palkkatukea käytetään rekrytointitukena. Vajaakuntoisten asiakkaiden työllistymisen tukemisessa pitäisi palkkatuen käyttöä lisätä ja laajentaa nykyisestä ja liittää siihen työvalmentajien ohjautukea. Palkkatuesta pitäisi myös pystyä tekemään pysyviä päätöksiä.
- Kyselyvastausten ja haastattelujen perusteella palkkatukiratkaisuja tehdään varsin huolellisesti ja pohjaten arvioon vajaakuntoisen asiakkaan työkyvyn

alentumasta suhteessa tarjolla olevaan työhön. Pääosin palkkatuen myöntämisperusteisiin, kohdentumiseen ja tuen keston liittyvät pelisäännöt näyttävät toimivilta ja yhteneväisiltä, mutta niissä on edelleen kehittämisen varaa sekä valtakunnallisesti, alueellisesti että toimistokohtaisesti, jotta asiakkaat saisivat mahdollisimman tasavertaista kohtelua.

URA-tietojärjestelmästä

- Vuoden aikana vajaakuntoiseksi merkitsemisestä TE-toimistot järjestivät työnhakijoille eniten erilaisia kuntoutuksen tukitoimenpiteitä, näitä järjestettiin 2998 työnhakijalle yhteensä 5080 kertaa. Näistä yleisimmät toimenpiteet olivat työkokeilu työpaikalla (1268) ja terveydentilan/työkunnan tutkimukset (954).
- Toiseksi eniten järjestettiin erilaisia työpaikalla toteutettavia palveluita, näitä järjestettiin 2223 työnhakijalle. Näistä yleisimmät olivat palkkatuetut työt (1202) sekä työelämävalmennus/työharjoittelu (1037). Työhönoitoituksia annettiin 1009 työnhakijalle. Kurssioitoitus annettiin 596 työnhakijalle.
- Työhönoitoituksia ja kurssioitoituksia annettiin Uudellamaalla suhteellisesti muita alueita enemmän. Työhönoitoituksia annettiin vähiten Lapissa ja Keski-Suomessa. Kurssioitoituksia annettiin vähiten Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa. Toisaalta Uudellamaalla järjestettiin suhteellisesti muita ELY-keskus-alueita harvemmin palkkatuettua työtä.
- Työhönoitoituksia ja kurssioitoituksia annettiin suhteellisesti vähiten vanhimmalle ikäluokalle. Toisaalta kun kyseisiä toimenpiteitä heille annettiin, he osallistuivat niihin muita ikäluokkia todennäköisemmin.
- Nuorimmalle ikäryhmälle järjestetyistä kuntoutuksen tukitoimista suurin osa oli työkokeiluja työpaikoilla. Vanhimmalle ikäryhmälle järjestetyistä kuntoutuksen tukitoimista suurin osa oli terveydentilan/työkunnan tutkimuksia.
- Mielenterveyshäiriöisille järjestettiin suhteellisesti muita diagnoosiryhmiä enemmän kuntoutuksen tukitoimenpiteitä sekä työelämävalmennusta/työharjoittelua.
- Toimenpiteitä, joita järjestetään eniten samoille vajaakuntoisille työnhakijoille, olivat palkkatuettu työ, työkokeilu työpaikoilla sekä työelämävalmennus/työharjoittelu.
- Vain harva palkkatukea saaneista osallistui seurantajakson aikana ammatilliseen tai valmentavaan koulutukseen. Työelämävalmennukseen/työharjoitteluun osallistuneista oli hieman palkkatukea saaneista useampi osallistunut ammatilliseen koulutukseen tai valmentavaan koulutukseen. Heidänkään kohdallaan osuudet eivät olleet suuria.
- Valmentavaan koulutukseen osallistuneille oli suhteellisen usein järjestetty muita myös muita toimenpiteitä. Tosin heidänkään kohdalla ei puhuta kuin 10–20 % osuuksista. Tästä voidaan kuitenkin tehdä johtopäätös, että valmentavaa koulutusta on järjestetty jonkin verran osana asiakkaan palveluprosessia kuten ”julkisen työvoimapalvelujen marssijärjestyksen” mukaan kuuluukin.

Seurantavaiheesta

- Tulosten perusteella ammatillisen kuntoutusprosessin seuranta vaihtelee virkailijakohtaisesti. Joillain TE-toimistoilla on myös systemaattisempia käytäntöjä kuntoutusprosessin etenemistä ja tuloksia koskevan palautteenkeruun suhteen. Nämä käytännöt tukevat ammatillisen kuntoutuksen seurantaprosessia.
- Vajaakuntoisuus-merkinnän poistamiseen liittyvät käytännöt eivät myöskään ole yhdenmukaiset eri TE-toimistoissa. Toiset virkailijat eivät poista vajaakuntoisuusmerkintää koskaan ja monet sanovat, että poistamiselle on tarvetta vain erittäin harvoin.
- Vajaakuntainen-status poistettiin seurantajakson aikana hyvin harvalta (0,9 %:lta). Eniten merkintää poistettiin tartuntauti-diagnoosin saaneilta.
- Vanhimmalta ikäluokalta vajaakuntainen-status poistetaan hieman muita ikäluokkia harvemmin.
- Vajaakuntoisen asiakkaan kuntoutusprosessin seurantaan liittyy useita haasteita. Eri toimijoiden välillä tapahtuvaa tiedonvaihtoa ja seuranta ei ole ohjeistettu TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta riittävästi eikä systematisoitu käytännössä mitenkään. Tieto ei liiku useiden prosessissa mukana olevien toimijoiden välillä läheskään riittävästi virkailijoiden näkökulmasta. Myös tietojen luottamuksellisuus sekä kuntoutusprosessien pitkä kesto asettavat haasteita seurannalle.

Työnjaosta ja yhteistyöstä ammatillisessa kuntoutuksessa

- Ammatillisessa kuntoutuksessa eri toimijoiden välinen yhteistyö on keskeinen työmenetelmä. Eri toimijoiden välisen vastuunjaon ja yhteistyön pelisääntöjen epäselvyys haittaa monin tavoin TE-toimistoissa tehtävää asiakastyötä, eikä kokonaisvastuuta asiakkaan terveys- ja kuntoutuspalveluista tunnu olevan kenelläkään. Vastuunjako ja eri toimijoiden välisen yhteistyön pelisääntöjä tulisi edelleen terävöittää, ja asiakkaiden prosesseihin tarvittaisiin selkeästi määriteltyjä vastuuhenkilöitä ja palveluohjausta. Myös eri toimijoiden välistä tiedonkulkua tulisi kehittää ja poistaa siihen liittyviä esteitä (esim. luoda yhteinen sähköinen tietojärjestelmä).
- TE-toimistoissa vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa työskentelevät virkailijat tekevät monipuolista yhteistyötä asiakkaidensa kuntoutusprosesseissa. TE-toimistot toimivat monella tavoin ammatillisen kuntoutuksen eri toimijoiden ja palvelujen rajapinnalla. Yhteistyön toimivuus ja käytännöt vaihtelevat kuitenkin suuresti eri paikkakunnilla. Parhaimmillaan yhteistyö on suunnitelmallista, systemaattista ja hyvin koordinoitua, ja yhteisten asiakkaiden asioita käsitellään säännöllisissä palavereissa.
- Vajaakuntoisten asiakkaiden palveluissa työskentelevät virkailijat pystyvät varsin hyvin tunnistamaan ne asiakkaat, joiden kohdalla ammatillisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuus on liikenne- ja tapaturmavakuuttajalla, työeläkelaitoksella tai Kelalla. Yleisenä toimintamallina on tarjota kaikille

asiakkaille lakisääteistä neuvontaa ja ohjausta, varsinkin selvittelyvaiheessa, jolloin asiakkaan tavoitteet ja kuntoutuksen vastuutaho ovat vielä epäselvät. Myös kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmiä osataan hyödyntää varsin hyvin apuna yksittäisen asiakkaan vastuutahon löytämisessä ja etsittäessä ratkaisuja monimutkaisiin asiakastilanteisiin.

Lähteet

Ala-Kauhaluoma M, Härkäpää K (2006) Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 312/2006. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/o6_tyoministerio/o6_julkaisut/o6_tutkimus/tpt312.pdf

Järvikoski A, Härkäpää K (2005) Kuntoutuksen perusteet.

Karjalainen V (2010) Alustus Valtakunnallisilla kuntoutuspäivillä 19.3.2010

Kukkonen T (2009) Vastuun uusjako.Vajaakuntoisten työkyky ja työllistyminen yritysten näkökulmasta.Joensuun yliopisto, yhteiskunta- ja aluetieteiden tiedekunta. Yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 102.

Kuntoutusasiain neuvottelukunnan toimintakertomus vuodelta 2007, STM 2008

Kuusinen P. Vajaakuntoinen työvoimahallinnon käsitteenä: lyhyt historia, määrittelmä ja määrittely. TEM/VETY. 8.2.2010.

Laiho V, Hopponen A, Latvala T, Rämö A-K (2010) Erityisryhmien työkyky - työttömät ja vammaiset. Pellervon taloustutkimus. PTT-raportteja 225.

Laki julkisesta työvoimapalvelusta (1295/2002)

Lehmijoki P (2006) Työhallinnon ammatillinen kuntoutus: Kuntoutus-lehti 2006 http://www.kuntoutusportti.fi/data/attachments/kuntoutus-lehden_artikkelit/2008/ammattillinen_kuntoutus.pdf

Lindh J, Suikkanen A (2008) Ammatillinen kuntoutus pysyvässä muutoksessa. Kuntoutus -lehti 1/2008 kuntoutusportista: http://www.kuntoutusportti.fi/data/attachments/kuntoutus-lehden_artikkelit/2008/ammattillinen_kuntoutus.pdf

Linnakangas R, Suikkanen A, Savtschenko V (2006) Uuden alussa vai umpikujassa. Vammaisetmatkallayhdenvertaiseenkansalaisuuteen.Stakesinraportteja 15/2006

OECD (2010) *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: OECD Report.*

Paatero H, Lehmijoki P, Kivekäs J, Ståhl, T (2008) Kuntoutusjärjestelmä (ss31-50) teoksessa Rissanen P, Kallanranta T, Suikkanen A (toim) Kuntoutus ym. Kuntoutus. Duodecim-seura.

Suomen vammaispoliittinen ohjelma. VAMPO 2010-2015 Vahva pohja osallisuudelle ja yhdenvertaisuudelle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2010:4 http://www.stm.fi/julkaisut/nayta/_julkaisu/1522141

Työministeriön ohje julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) 1 luvun 7:n § 6) kohdassa tarkoitetun vajaakuntoisen henkilöasiakkaan määrittelystä ja ammatillisen kuntoutuksen vastuunjaosta. O/1/2005 TM

Työ- ja elinkeinoministeriö. Henkilöasiakkuusstrategia. Loppuraportti 30.6.2009,TEMo28:00/2009

Työ- ja elinkeinoministeriö: Vajaakuntoisten asiakkaiden palvelun henkilöresurssit 18.8.2010

Työ- ja elinkeinoministeriö: Vajaakuntoisten työnvälitystilasto.

Työministeriön ohje ammatinvalinta- ja urasuunnittelupalveluja saavan ja vajaakuntoisen henkilöasiakkaan tukemiseen liittyvistä toimenpiteistä ja etuuksista. Työministeriön ohje O/1/2006 TM

Valtakari M, Syrjä H, Kiuru P 2008 Julkisen työvoimapalvelun palvelurakenteen uudistamisen vaikutavuus.Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja.Työ ja yrittäjyys. 19/2008.

VATES-säätiö (2009) Heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt - tilastollista tarkastelua. 12.3.2009.

Vammaisfoorumi ry. Lausunto koskien Hallituksen esitystä Eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE/2009 vp) <http://www.nkl.fi/fi/etusivu/oikeus/lausunto/lausunnot/4946>

Vuorela M (2008) Työtä haluaville uusia mahdollisuuksia työhön.Työ- ja elinkeinoministeriö.http://www.tem.fi/files/18750/Vuorela_loppuraportti.pdf

Liite 1

Luvun 5.2.5 taulukot

Taulukko 1. Työhönoitoitukset

Työhönoitoitukset	N	%-osuus
Työnvälitys	228	12,5 %
Paikka täytetty	277	15,1 %
Paikka peruutettu	15	0,8 %
Työnantaja ei hyväksy hakijaa	237	13,0 %
Hakija ei hyväksy työtarjousta	44	2,4 %
Hakija ei ottanut yhteyttä työnantajaan	67	3,7 %
eKirje peruttu	35	1,9 %
Sopimusta ei syntynyt	37	2,0 %
Muu/ei tietoa	890	48,6 %
Yhteensä	1 830	100 %

Taulukko 2. Työhönoitoitukset sukupuolittain

Työhönoitoitukset	Mies	Nainen	Yhteensä
Työnvälitys	7,6 %	16,8 %	12,5 %
Paikka täytetty	17,5 %	13,0 %	15,1 %
Paikka peruutettu	0,7 %	0,9 %	0,8 %
Työnantaja ei hyväksy hakijaa	12,6 %	13,3 %	13,0 %
Hakija ei hyväksy työtarjousta	2,5 %	2,3 %	2,4 %
Hakija ei ottanut yhteyttä työnantajaan	3,3 %	4,0 %	3,7 %
eKirje peruttu	1,6 %	2,2 %	1,9 %
Sopimusta ei syntynyt	1,6 %	2,4 %	2,0 %
Muu/ei tietoa	52,5 %	45,1 %	48,6 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %

Taulukko 3. TyöhönosoituksetELY-keskuksittain

ELY-keskusalue	N	%-osuus
Uusimaa	675	37,2 %
Varsinais-Suomi	156	8,6 %
Häme	191	10,5 %
Pohjois-Pohjanmaa	84	4,6 %
Pirkanmaa	64	3,5 %
Pohjois-Savo	133	7,3 %
Kaakkois-Suomi	68	3,8 %
Keski-Suomi	26	1,4 %
Satakunta	41	2,3 %
Etelä-Pohjanmaa	105	5,8 %
Pohjanmaa	115	6,3 %
Etelä-Savo	69	3,8 %
Pohjois-Karjala	44	2,4 %
Lappi	18	1,0 %
Kainuu	24	1,3 %
Ei tietoa		
Ahvenanmaa		
Yhteensä	1 813	100 %

Taulukko 4. Työhönosoitukset ikäryhmittäin

Ikäryhmittäin	N	%-osuus
Alle 25	186	10,2 %
25–40	600	32,8 %
41–55	754	41,2 %
Yli 55	290	15,8 %
Yhteensä	1 830	100 %

Taulukko 5. Kurssiosoitusten jakautuminen

	N	%-osuus
Ammatillinen kurssiosoitus	194	26,0 %
Valmentava kurssiosoitus	563	74,0 %
Yhteensä	757	100 %

Taulukko 6. Kurssiosoitukseen hakeminen

	N	%-osuus
Hakenut	514	69,3 %
Ei hakenut	182	24,5 %
Peruutti/ei aloittanut	46	6,2 %
Yhteensä	742	100 %

Taulukko 7. Kurssiosoitukset iän mukaan

Ikäryhmittäin	N	%-osuus
Alle 25	83	11,2 %
25–40	263	35,4 %
41–55	315	42,5 %
Yli 55	81	10,9 %
Yhteensä	742	100 %

Taulukko 8. Kurssiosoituksiin hakeutuminen iän mukaan

	Alle 25	25-40	41-55	Yli 55	Yhteensä
Hakenut	53,0 %	65,8 %	73,7 %	80,2 %	69,3 %
Ei hakenut	36,1 %	27,0 %	21,3 %	17,3 %	24,5 %
Peruutti/ei aloittanut	10,8 %	7,2 %	5,1 %	2,5 %	6,2 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Taulukko 9. Kurssiosoitukset ELY-keskuksittain

ELY-keskusalue	N	%-osuus
Uusimaa	373	50,6 %
Varsinais-Suomi	64	8,7 %
Häme	45	6,1 %
Pohjois-Pohjanmaa	25	3,4 %
Pirkanmaa	32	4,3 %
Pohjois-Savo	45	6,1 %
Kaakkois-Suomi	45	6,1 %
Keski-Suomi	7	0,9 %
Satakunta	21	2,8 %
Etelä-Pohjanmaa	22	3,0 %
Pohjanmaa	5	0,7 %
Etelä-Savo	12	1,6 %
Pohjois-Karjala	21	2,8 %
Lappi	11	1,5 %
Kainuu	9	1,2 %
Ei tietoa		
Ahvenanmaa		
Yhteensä	737	100 %

Taulukko 10. Ammatillisten kurssiosoitusten jakautuminen aloittain

Ammattialoittain	N	%-osuus
Terveystenhoito ja sosiaaiala	29	14,9 %
Hallinto-, toimisto-, matkailu- ja IT-alan työ	13	6,7 %
Kaupallinen työ	23	11,9 %
Maa- ja metsätaloustyö, kalastusala	3	1,5 %
Kuljetus- ja liikenneala	15	7,7 %
Rakennus- ja kaivosala	24	12,4 %
Teollisuus: vaatetus, kone, puu, sähkö ja maalaus	36	18,6 %
Muu teollisuus, varastoala	24	12,4 %
Palvelutyö	27	13,9 %
Yhteensä	194	100 %

Taulukko 11. Ammatillisten kurssiosoitusten jakautuminen sukupuolen mukaan

Ammatillinen kurssiosoitus	Mies	Nainen	Yhteensä
Terveystenhoito ja sosiaaiala	3,6 %	30,5 %	14,9 %
Hallinto-, toimisto-, matkailu- ja IT-alan työ	2,7 %	12,2 %	6,7 %
Kaupallinen työ	8,0 %	17,1 %	11,9 %
Maa- ja metsätaloustyö, kalastusala	1,8 %	1,2 %	1,5 %
Kuljetus- ja liikenneala	10,7 %	3,7 %	7,7 %
Rakennus- ja kaivosala	18,8 %	3,7 %	12,4 %
Teollisuus: vaatetus, kone, puu, sähkö ja maalaus	29,5 %	3,7 %	18,6 %
Muu teollisuus, varastoala	19,6 %	2,4 %	12,4 %
Palvelutyö	5,4 %	25,6 %	13,9 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %

Taulukko 12. Valmentavien kurssiosoitusten jakautuminen ammattialoittain

Valmentava kurssiosoitus	N	%-osuus
Ammatinvaihtajat	1	0,2 %
Maahanmuuttajakoulutukset	47	8,3 %
Ohjaava koulutus	45	8,0 %
Kielikoulutus	1	0,2 %
Tietotekniikan peruskoulutus	9	1,6 %
Yrittäjävalmennus (ohjaava)	2	0,4 %
Työelämävalmiuksia jäsentävä ja kehittävä koulutus (ohjaava)	230	40,9 %
Ammatilliseen suunnitteluun painottuva koulutus (ohjaava)	68	12,1 %
Työn ja koulutuksen hakuun ohjaava koulutus (ohjaava)	160	28,4 %
Yhteensä	563	100 %

Taulukko 13. Valmentavien kurssiosoitusten jakautuminen iän mukaan

Valmentava kurssiosoitus	Alle 25	25–40	41–55	Yli 55	Yhteensä
Ammatinvaihtajat	1,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %
Maahanmuuttajakoulutukset	4,7 %	9,3 %	8,7 %	7,9 %	8,3 %
Ohjaava koulutus	1,6 %	10,9 %	8,7 %	3,2 %	8,0 %
Kielikoulutus	1,6 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %
Tietotekniikan peruskoulutus	1,6 %	2,2 %	0,4 %	4,8 %	16,0 %
Yrittäjävalmennus (ohjaava)	0,0 %	0,0 %	0,8 %	0,0 %	0,4 %
Työelämävalmiuksia jäsentävä ja kehittävä koulutus (ohjaava)	32,8 %	37,2 %	44,3 %	46,0 %	40,9 %
Ammatilliseen suunnitteluun painottuva koulutus (ohjaava)	7,8 %	13,7 %	12,6 %	9,5 %	12,1 %
Työn ja koulutuksen hakuun ohjaava koulutus (ohjaava)	48,4 %	26,8 %	24,5 %	28,6 %	28,4 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Taulukko 14. Ammatilliseen koulutukseen osallistuminen alan mukaan

Ammatillinen koulutus	N	%-osuus
Tekniikan ala	2	0,4 %
Terveystenhoito- ja sosiaaliala	60	11,2 %
Hallinto-, toimisto-, matkailu- ja IT-alan työ	80	14,9 %
Kaupallinen työ	68	12,6 %
Maa- ja metsätaloustyö, kalastusala	9	1,7 %
Kuljetus- ja liikenneala	34	6,3 %
Rakennus- ja kaivosala	47	8,7 %
Teollisuus: vaatetus, kone, puu, sähkö ja maalaus	126	23,4 %
Muu teollisuus, varastoala	25	4,6 %
Palvelutyö	87	16,2 %
Yhteensä	538	100 %

Taulukko 15. Ammatilliseen koulutukseen osallistuminen iän mukaan

Ammatillinen koulutus	Alle 25	25-40	41-55	Yli 55	Yhteensä
Tekniikan ala	0,0 %	1,0 %	0,0 %	0,0 %	0,4 %
Terveystenhoito- ja sosiaaliala	2,2 %	11,6 %	12,5 %	11,1 %	11,2 %
Hallinto-, toimisto-, matkailu- ja IT-alan työ	6,5 %	9,7 %	20,4 %	17,8 %	14,9 %
Kaupallinen työ	8,7 %	15,9 %	11,7 %	6,7 %	12,6 %
Maa- ja metsätaloustyö, kalastusala	2,2 %	1,0 %	2,5 %	0,0 %	1,7 %
Kuljetus- ja liikenneala	6,5 %	6,8 %	6,3 %	4,4 %	6,3 %
Rakennus- ja kaivosala	2,2 %	7,7 %	7,9 %	24,4 %	8,7 %
Teollisuus: vaatetus, kone, puu, sähkö ja maalaus	39,1 %	28,0 %	17,9 %	15,6 %	23,4 %
Muu teollisuus, varastoala	6,5 %	2,9 %	6,7 %	0,0 %	4,6 %
Palvelutyö	26,1 %	15,5 %	14,2 %	20,0 %	16,2 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Taulukko 16. Valmentavaan koulutukseen osallistuminen aloittain

Valmentava koulutus	N	%-osuus
Ammattia ei voida luokitella tai on tuntematon	28	2,5 %
Ammatinvaihtajat	1	0,1 %
Maahanmuuttajakoulutukset	56	4,9 %
Ohjaava koulutus	99	8,7 %
Kielikoulutus	5	0,4 %
Tietotekniikan peruskoulutus	34	3,0 %
Yrittäjävalmennus (ohjaava)	9	0,8 %
Työelämävalmiuksia jäsentävä ja ohjaava koulutus (ohjaava)	149	13,0 %
Ammatilliseen suunnitteluun painottuva koulutus	139	12,2 %
Työn ja koulutuksen hakuun ohjaava koulutus (ohjaava)	301	26,4 %
Työnhakuvalmennus	321	28,1 %
Yhteensä	1 142	100 %

Taulukko 17. Kuntoutuksen tukitoimenpiteet

Kuntoutuksen tukitoimenpide	N	%-osuus
Työkokeilu työpaikalla	2 400	47,2 %
Terveystilan/työkunnan tutkimus	1 149	22,6 %
Työkunnan tutkimus ELMA-hankkeessa 1.1.2007 alkaen	453	8,9 %
Asiantuntijakonsultaatio	403	7,9 %
Työhönvalmennus muussa valmennusyksikössä	201	4,0 %
Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmän käsittely	194	3,8 %
Kuntoutustutkimus	166	3,3 %
Työkokeilu työlinikassa	40	0,8 %
Koulutuskokeilu	28	0,6 %
Työolosuhteiden järjestelytuki 1.1.2007 alkaen	21	0,4 %
Tutustumiskäynti ammattioppilaitokseen	18	0,4 %
Työhönvalmennus työlinikassa	5	0,1 %
Yhdistetty työ- ja koulutuskokeilu	2	0,0 %
Yhteensä	5 080	100 %

Taulukko 18. Kuntoutuksen tukitoimenpiteet diagnoosin mukaan

Päädiagnoosi	N	%-osuus
Mielenterveydenhäiriöt	2 161	42,5 %
Tuki- ja liikuntaelinsairaudet	1 428	28,1 %
Hermoston ja aistien sairaudet	411	8,1 %
Vammat ja myrkytykset	191	3,8 %
Hengityselinten taudit	168	3,3 %
Vaikeasti määriteltävät tilat	170	3,3 %
Verenkiertoelinten taudit	160	3,1 %
Aineenvaihduntasairaudet	122	2,4 %
Ihon ja ihonalaiskudoksen taudit	95	1,9 %
Synnynnäiset epämuodostumat	58	1,1 %
Kasvaimet	45	0,9 %
Ruuansulatuselinten taudit	26	0,5 %
Veren ja vertamuodostavien elinten sairaudet	23	0,5 %
Virtsan- ja sukupuolielinten taudit	12	0,2 %
Tartuntataudit	10	0,2 %
Yhteensä	5 080	100 %

Taulukko 19. Kuntoutuksen tukitoimenpiteet ikäluokittain

Kuntoutuksen tukitoimenpide	Alle 25	25–40	41–55	Yli 55	Yhteensä
Työkokeilu työpaikalla	65,8 %	59,3 %	42,2 %	25,9 %	47,2 %
Terveystilan/työkunnan tutkimus	11,4 %	18,6 %	25,2 %	30,9 %	22,6 %
Työkunnan tutkimus ELMA-hankkeessa 1.1.2007 alkaen	1,0 %	2,4 %	9,0 %	24,9 %	8,9 %
Kuntoutustutkimus	2,5 %	2,4 %	4,2 %	3,3 %	3,3 %
Asiantuntijakonsultaatio	4,4 %	7,3 %	10,0 %	6,9 %	7,9 %
Työkokeilu työkllinikassa	0,8 %	0,4 %	0,9 %	1,1 %	0,8 %
Työhönvalmennus työkllinikassa	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
Yhdistetty työ -ja koulutuskokeilu	0,0 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Koulutuskokeilu	1,7 %	0,5 %	0,5 %	0,0 %	0,6 %
Työhönvalmennus muussa valmennusyksikössä	8,7 %	4,8 %	2,9 %	1,7 %	4,0 %
Työolosuhteiden järjestelytuki 1.1.2007 alkaen	0,0 %	0,3 %	0,4 %	0,8 %	0,4 %
Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmän käsittely	2,7 %	3,5 %	4,2 %	4,3 %	3,8 %
Tutustumiskäynti ammattioppilaitokseen	0,8 %	0,2 %	0,5 %	0,0 %	0,4 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Taulukko 20. Palkkatuet ELY-keskusalueen mukaan

ELY-keskusalue	N	%-osuus
Uusimaa	181	15,1 %
Varsinais-Suomi	80	6,7 %
Häme	80	6,7 %
Pohjois-Pohjanmaa	114	9,5 %
Pirkanmaa	89	7,4 %
Pohjois-Savo	85	7,1 %
Kaakkois-Suomi	62	5,2 %
Keski-Suomi	99	8,3 %
Satakunta	81	6,8 %
Etelä-Pohjanmaa	61	5,1 %
Pohjanmaa	58	4,8 %
Etelä-Savo	59	4,9 %
Pohjois-Karjala	60	5,0 %
Lappi	51	4,3 %
Kainuu	36	3,0 %
Ei tietoa		
Ahvenanmaa		
Yhteensä	1 196	100 %

Taulukko 21. Työelämävalmennus/työharjoittelu diagnoosin mukaan

Päädiagnoosi	N	%-osuus
Tuki- ja liikuntaelinsairaudet	246	23,7 %
Mielenterveydenhäiriöt	433	41,8 %
Hermoston ja aistien sairaudet	91	8,8 %
Vammat ja myrkytykset	36	3,5 %
Hengityselinten taudit	57	5,5 %
Verenkiertoelinten taudit	22	2,1 %
Ihon ja ihonalaiskudoksen taudit	58	5,6 %
Aineenvaihduntasairaudet	27	2,6 %
Vaikeasti määriteltävät tilat	24	2,3 %
Kasvaimet	7	0,7 %
Ruuansulatuselinten taudit	12	1,2 %
Synnynnäiset epämuodostumat	19	1,8 %
Veren ja vertamuodostavien elinten sairaudet	7	0,7 %
Virtsa- ja sukupuolielinten taudit	2	0,2 %
Tartuntataudit	3	0,3 %
Yhteensä	1 044	101 %

Taulukko 22. Työelämävalmennus/työharjoittelu iän mukaan

Ikäryhmittäin	N	%-osuus
Alle 25	234	22,6 %
25–40	390	37,6 %
41–55	310	29,9 %
Yli 55	103	9,9 %
Yhteensä	1 037	100 %

Taulukko 23. Työelämävalmennus/työharjoittelu sukupuolen mukaan

Sukupuolen mukaan	N	%-osuus
Mies	433	41,8 %
Nainen	604	58,2 %
Yhteensä	1 037	100 %

Liite 2

Haastatellut henkilöt

Työvoimaneuvoja	TE-toimisto	Etelä-Pohjanmaa
Ammatinvalintapsykologi	TE-toimisto	Etelä-Pohjanmaa
Työvoimaohjaaja	TYP	Etelä-Pohjanmaa
Työvoimaneuvoja,	TE-toimisto	Häme
Työvoimaneuvoja	TYP	Häme
Työvoimaneuvoja	TE-toimisto	Kaakkois-Suomi
Ammatinvalintapsykologi	TE-toimisto	Kaakkois-Suomi
Työvoimaohjaaja	TYP	Kaakkois-Suomi
Ammatinvalintapsykologi	TE-toimisto	Kainuu
Erikoistyövoimaneuvoja	TE-toimisto	Kainuu
Työvoimaohjaaja	TYP	Kainuu
Kuntoutusneuvoja	TE-toimisto	Keski-Suomi
Ammatinvalintapsykologi	TE-toimisto	Keski-Suomi
Työvoimaohjaaja	TYP	Keski-Suomi
Kuntoutusneuvoja	TE-toimisto	Lappi
Työvoimaohjaaja	TYP	Lappi
Ammatinvalintapsykologi	TE-toimisto	Pirkanmaa
Kuntoutusneuvoja	TE-toimisto	Pirkanmaa
Työvoimaohjaaja	TE-toimisto	Pohjois-Karjala
Työvoimaneuvoja	TYP	Pohjois-Karjala
Työvoimaneuvoja	TE-toimisto	Pohjois-Pohjanmaa
Työvoimaneuvoja	TYP	Pohjois-Pohjanmaa
Työvoimaohjaaja	TE-toimisto	Uusimaa
Työvoimaneuvoja	TE-toimisto	Uusimaa
Ammatinvalintapsykologi	TE-toimisto	Uusimaa
Ammatinvalinnanohjauksen neuvoja	TE-toimisto	Uusimaa
Ammatinvalintapsykologi	TE-toimisto	Varsinais-Suomi
Kuntoutusneuvoja	TE-toimisto	Varsinais-Suomi
Työvoimaohjaaja	TYP	Varsinais-Suomi

Tekijät Författare Authors Stiftelsen för Rehabilitering Elina Vedenkannas, Tuomas Koskela, Matti Tuusa, Janne Jalava, Henna Harju, Mona Särkelä, Veijo Notkola	Julkaisu-aika Publiceringstid Date September 2011 Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Funktionshindrad som kund på TE-byrån		
Tiivistelmä Referat Abstract I den här undersökningen har man utrett hur personkunders funktionshinder bedöms på arbets- och näringsbyråerna (nedan TE-byrån), vilka tolkningar som görs och vilken praxis som tillämpas i anslutning till detta och hur detta påverkar den service som kunden får. Dessutom har man analyserat hur väl tjänster som yrkesmässig rehabilitering och lönesubventioner riktade till funktionshindrade fungerar samt i tillämpliga delar arbetsfördelningen mellan TE-byråerna och de instanser som de främst samarbetar med. I undersökningen har man granskat serviceprocessen för funktionshindrade på TE-byråerna i enlighet med gällande lagar och förordningar, och i synnerhet ur TE-byråernas tjänstemäns perspektiv. Granskningen av de tjänster som erbjuds funktionshindrade av FPA, arbetspensionsanstalterna eller trafik- och olycksfallsförsäkringsbolagen har lämnats utanför undersökningen. Resultaten av undersökningen bekräftar bilden av att begreppet funktionshindrad upplevs som problematiskt av de tjänstemän som arbetar med funktionshindrade på TE-byråerna. Att ersätta begreppet funktionshindrad med ett annat uttryck skulle emellertid inte medföra någon förändring av själva processen med att bedöma klientens funktionshinder. Ur en sysselsättningsaspekt är det viktigare att koncentrera sig på att utveckla själva bedömningsprocessen. Resultaten av undersökningen tyder på att det finns stora variationer i praxisen mellan olika tjänstemän och TE-byråer när det gäller bedömning av funktionshinder som helhet. Bedömningen av kundens funktionshinder är i större grad kopplad till medicinska aspekter än tjänstemannens egen bedömning. Läkarutlåtanden och att förstå dessa är ur tjänstemännen på TE-byråernas perspektiv förknippat med många utmaningar. Läkarutlåtanden anses svåra att utläsa och man kan inte skilja på de betydande hinder som har med kundens arbetsförmåga att göra och de medicinska hindren. Serviceprocesserna för funktionshindrade kunder är komplicerade när det gäller målen och servicen som helhet samt processer som anpassas särskilt till individen. Det viktigaste innehållet i serviceprocessen uppstår via den personliga service som tjänstemännen erbjuder. Arbets- och näringsförvaltningens nuvarande serviceutbud till stöd för funktionshindrade är tillräckligt omfattande och mångsidigt och tjänstemännen utnyttjar tjänsterna på ett mångsidigt sätt i arbetet med kunderna. Uppföljningen av den yrkesinriktade rehabiliteringsprocessen varierar mellan olika tjänstemän. Metoderna för att ta bort stämpeln som funktionshindrad är inte heller desamma på alla TE-byråer. Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och otydliga spelregler för samarbetet är på många sätt negativt för arbetet med kunderna inom arbets- och näringsförvaltningen och det verkar inte finnas någon som har det övergripande ansvaret för kundernas hälsovårds- och rehabiliteringstjänster. Kontaktperson vid ANM: Avdelningen för sysselsättning och företagande/Patrik Kuusinen, tfn 010 604 9034		
Asiasanat Nyckelord Key words Funktionshindrad, serviceprocesser, TE-byrå		
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-562-2	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 78	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price 18 €
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Tekijät Författare Authors Rehabilitation Foundation Elina Vedenkannas, Tuomas Koskela, Matti Tuusa, Janne Jalava, Henna Harju, Mona Särkelä, Veijo Notkola	Julkaisu-aika Publiceringstid Date September 2011	
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Disabled people as the clients of Employment and Economic Development Offices		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>This study explores how the disability of clients is evaluated in Employment and Economic Development Offices (below referred to as TE offices), what kinds of interpretations and practices are involved in this and how this affects the services received by the client. It also analyses vocational rehabilitation services for disabled clients and the functionality of pay subsidies and, where applicable, the division of work between TE offices and the other key actors of vocational rehabilitation whom they work with. The research examines the service process for disabled clients in TE offices from the point of view of legislation in force and particularly from the point of view of TE office staff. The examination of the services of the Social Insurance Institution of Finland, authorised pension providers and traffic or accident insurance providers for disabled people is outside the remit of this study.</p> <p>The results of the study confirm the view that staff working at TE offices who work with disabled clients find the term “disabled” a problematic one. Replacing the term “disabled” with another alternative would not, however, change the actual process of evaluating the client’s disability. From the point of view of employment, it is more important to concentrate on developing the evaluation process itself.</p> <p>In the light of the results of the study, the practices of evaluating disability as a whole vary considerably between employment officers and individual TE offices. Evaluating the client’s disability is more to do with medical factors than the officer’s own assessment. From the viewpoint of TE office staff, statements from doctors and understanding them pose several challenges. Statements from doctors are considered difficult to read and staff are unable to identify from them essential barriers or medical constraints regarding the client’s ability to work.</p> <p>The service processes for disabled clients are multifaceted in terms of their aims and the range of services offered and are individually tailored processes. The most central content in service processes comes from the personal service offered by the employment officers. The current range of services at TE offices to support disabled people is sufficiently broad and wide ranging and staff use the services in a range of ways in their work with clients.</p> <p>Monitoring of the vocational rehabilitation process varies depending on the member of staff concerned. Nor are practices for removing the disabled designation harmonised across different TE offices.</p> <p>The division of responsibilities between different actors of vocational rehabilitation and the lack of clarity regarding the rules of cooperation hinders work with clients carried out within TE administration in many ways, and no-one at all appears to have overall responsibility for clients’ health and rehabilitation services.</p> <p>MEE contacts: Employment and entrepreneurship department/Patrik Kuusinen, tel. +358 10 604 9034</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words Disabled, service process, TE office		
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-227-562-2	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 78	Kieli Språk Language Suomi, finska, finnish	Hinta Pris Price € 18
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö Arbets- och näringsministeriet Ministry of Employment and the Economy	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy / Ab / Ltd	

Vajaakuntainen TE-toimiston asiakkaana

Tutkimuksessa selvitetään, miten henkilöasiakkaan vajaakuntoisuus arvioidaan työ- ja elinkeinotoimistoissa ja miten tämä vaikuttaa asiakkaan saamiin palveluihin. Tulosten mukaan ”vajaakuntainen” on TE-toimistojen virkailijoiden näkökulmasta asiakasta kuvaavana ja luokittelevana käsitteenä ongelmallinen. Käsitteen korvaaminen toisella luokittelevalla käsitteellä ei kuitenkaan olisi riittävä muutos vaan myös itse arviointiprosessia tulisi muuttaa. Vajaakuntoisuuden arviointi tehdään TE-toimistoissa liaksi medikaalisiin seikkoihin nojaten. Toisaalta lääkärintlausuntoja pidetään vaikealukuisina, eikä niistä kyetä erottamaan asiakkaan työkyvyn kannalta olennaisia esteitä tai rajoitteita.

Vajaakuntoisten asiakkaiden palveluprosessit ovat tavoitteiltaan ja palvelukokonaisuuksiltaan monimuotoisia ja yksilöllisesti räätälöityjä prosesseja. TE-toimistojen virkailijoiden näkemyksenä on, että palveluvalikoima on riittävän laaja ja monipuolinen.

Vastuunjaon ja yhteistyön pelisääntöjen epäselvyys TE-toimiston, Kelan ja työeläkevakuuttajien välillä haittaa TE-toimistojen virkailijoiden mukaan asiakastyötä.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjakuja
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-561-5

Verkköjulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-562-2



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY