

Simo Klem

TYÖLLISTYMISTÄ TUKEVA TOIMINTA, TYÖTOIMINTA JA TYÖHÖNVALMENNUS SOSIAALIHUOLLOSSA

Kuntakartoitus 2013

KUVAILEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	28.8.2013
Tekijät	Toimeksiantaja
Tutkija Simo Klem	Sosiaali- ja terveysministeriö
VATES-säätiö	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä

Muiston nimi

Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa.
Kuntakartoitus 2013

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriön tilaamassa kuntakartoituksessa selvitettiin sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan, työtoiminnan ja työhönvalmennuksen organisointi- ja järjestämistapa kunnissa. Helmikuussa 2013 toteutetun internet-kyselyn kohderyhmänä oli kuntien ja kuntayhtymien sosiaalijohto. Kyselyn 122 vastaajaa edustavat 129 kuntaa.

Tutkituista palveluista kehitysvammalain mukaista työtoimintaa ja työhönvalmennusta sekä kuntouttavaa työtoimintaa järjestää yli 80 % kunnista, sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa 72 % ja saman lain mukaista työllistymistä tukevaa toimintaa 55 % kunnista. Suurimpana asiakasryhmänä sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa ja työtoiminnassa ovat mielenterveyskuntoutujat, ja kuntouttavassa työtoiminnassa korostuvat asiakkaiden päihde-, mielenterveys- ja sosiaaliset ongelmat. Palvelujen asiakasmäärien ennustetaan kasvavan erityisesti kuntouttavassa työtoiminnassa.

Tutkitut palvelut toteutuvat pääosin työtoimintana työllistämisyksiköissä, ja esimerkiksi työhönvalmentajan tukea on palvelujen asiakkaille harvoin tarjolla. Kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan jossain määrin myös kunnan tavallisissa työyhteisöissä.

Palvelut saavuttavat hyvin niiden yleisimmän tavoitteen eli asiakkaiden toimintakyvyn ylläpitämisen ja mielekkään tekemisen tarjoamisen. Sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa ja kuntouttavassa työtoiminnassa tavoitteena on usein myös työllistyminen, mutta palkkatyöhön tai esimerkiksi ammatilliseen kuntoutukseen ei palveluista juurikaan siirrytä.

Etenemistavoitteiden toteutumista edistäisivät selvityksen perusteella suurempi räätelöityjen työpaikkojen määrä, työnantajien tukeminen, asiakkaiden parempi toimintakyky, kuntien paremmat resurssit toteuttaa mm. työhönvalmennusta, työtoiminnan kehittäminen enemmän työelämään suuntaavaksi palveluksi sekä palkan ja eläkkeen helpompi yhteensovittaminen.

Lainsäädännön ja palvelujärjestelmän ongelmina ovat vastaajien mielestä niiden vaikeaselkaisuus ja pirstaleisuus, jotka johtavat lain kirjaviin tulkintoihin ja erilaisiin toimintakäytäntöihin eri kunnissa. Asiakkaille halutaan tarjota palveluja yksilöllisen tarpeen mukaan, ei esimerkiksi diagnoosin tai työmarkkinastatuksen perusteella. Niihin perustuva palvelujen jaottelu lisää siirtymäkynnyksiä palvelusta, etuudesta tai palvelupisteestä toiseen. Myös yhteistyötä ja työnjakoa eri toimijoiden, erityisesti sosiaalitoimen ja työ- ja elinkeinotoimiston välillä pitäisi vastaajien mielestä parantaa. Erityisesti kuntouttavan työtoiminnan rakenteeseen ja sisältöön kaivataan enemmän joustavuutta.

Asiasanat

Kuntouttava työtoiminta, sosiaalihuolto, työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta

Sosiaali- ja terveysministeriön
raportteja ja muistioita 2013:23

Muut tiedot
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)

Kokonaissivumäärä
88

Kieli
Suomi

ISBN 978-952-00-3615-7 (PDF)
URN:ISBN:978-952-00-3615-7
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3615-7>

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	28.8.2013
Författare	Uppdragsgivare
Forskare Simo Klem VATES-Stiftelsen	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet

Rapportens titel

Verksamhet i sysselsättningssyfte, arbetsverksamhet och arbetsträning i socialvård.
Kommunkartläggning 2013

Referat

■ I denna kommunkartläggning, som beställts av social- och hälsovårdsministeriet, utredde man sätten att organisera och ordna socialvårdens verksamhet i sysselsättningssyfte, arbetsverksamhet och arbetsträning i kommunerna. Förfrågan genomfördes via internet i februari 2013. Målgrupp var kommunernas och samkommunernas socialledning. De 122 respondenter som besvarade förfrågan representerar 129 kommuner.

Fler än 80 % av kommunerna ordnar arbetsterapi eller arbetsträning enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda samt arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Arbetsverksamhet för personer med funktionsnedsättning enligt socialvårdslagen ordnas i 72 % och verksamhet i sysselsättningssyfte enligt samma lag i 55 % av kommunerna. Inom verksamheten i sysselsättningssyfte och inom arbetsverksamheten för personer med funktionsnedsättning enligt socialvårdslagen är den största gruppen rehabiliteringsklienter inom mentalvården, och inom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte framhävs klienternas problem med alkohol och narkotika, sociala problem samt problem med den psykiska hälsan. Det totala antalet klienter inom tjänsterna förväntas växa under de följande åren särskilt inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte.

Tjänsterna tillhandahålls huvudsakligen som arbetsverksamhet vid sysselsättningsenheterna, och till exempel en arbetshandledares stöd erbjuds serviceklienter endast i få kommuner. Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte tillhandahålls i viss utsträckning även på vanliga arbetsplatser i kommunen.

Tjänsterna uppfyller väl de vanligaste målen, som är att upprätthålla klienternas funktionsförmåga och erbjuda meningsfull sysselsättning. Fast man inom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och verksamhet i sysselsättningssyfte för personer med funktionsnedsättning enligt socialvårdslagen även eftersträvar sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden, övergår man nästan inte alls till lönearbete eller till yrkesinriktad rehabilitering.

Enligt respondenterna kunde förverkligandet av framstegsmålen främjas genom fler skräddarsydda arbetsplatser, stöd till arbetsgivare, bättre funktionsförmåga hos klienterna, bättre resurser för kommunerna för att tillhandahålla bl.a. arbetsträning, utvecklande av arbetsverksamheten mer till en tjänst med inriktning på arbetslivet samt lättare samordning av lön och pension.

Som utvecklingspunkter för sysselsättningsfrämjande tjänster inom socialvården lyftes ofta fram en splitttrad och svårtydd lagstiftning, vilket leder till varierande tolkningar av lagen och olika verksamhetspraxis i kommuner. Många respondenter hoppas att klienter kunde erbjudas tjänster enligt de individuella behoven, inte på basis av diagnos eller arbetsmarknadsstatus, vilket ökar antalet övergångströsklar från en tjänst, förmån eller serviceställe till nästa. Också samarbetet och arbetsfördelningen mellan olika aktörer, särskilt socialväsendet och arbets- och näringscentralerna, borde förbättras enligt många respondenter. Mer flexibilitet behövs särskilt i fråga om struktur och innehåll inom arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte.

Nyckelord

Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, socialvård, verksamhet i sysselsättningssyfte

Social- och hälsovårdsministeriets
rapporter och promemorior 2013:23

Övriga uppgifter
www.stm.fi

ISSN-L 2242-0037
ISSN 2242-0037 (online)

Sidoantal
88

Språk
Finska

ISBN 978-952-00-3615-7 (PDF)
URN:ISBN:978-952-00-3615-7
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3615-7



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

Kuvailulehti	2
Presentationsblad	3
Sisälllys	5
1 JOHDANTO	7
1.1 Tutkimuksen toteutus.....	7
1.2 Vastaajakuntien alue- ja asukaslukujakaumat.....	8
1.3 Sosiaalihuolto työllistymisen edistäjänä	10
1.4 Käsitelmäärittelyä	10
2 KUNNISSA JÄRJESTETYT PALVELUT	13
2.1 Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta.....	15
2.2 Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työtoiminta.....	25
2.3 Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus	35
2.4 Kuntouttava työtoiminta	44
3 YHTEENVETO PALVELUISTA	53
3.1 Palvelujen tavoitteet.....	53
3.2 Asiakasprofiilit.....	55
3.3 Asiakasmäärät	58
3.4 Palvelun sisältö ja järjestämispaikka	63
3.5 Siirtymät.....	65
3.6 Tavoitteiden toteutuminen	67
4 LAINSÄÄDÄNNÖN JA PALVELUJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISTARPEET...	69
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	72
6 KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA	77
Lähteet	80
Liite: Kysymyslomake	82

1 JOHDANTO

Sosiaalihuoltolain uudistamisen yhtenä tärkeänä osana on uudistaa myös erilaisia sosiaalihuollon työtoimintoja ja työllistymistä tukevaa toimintaa säätelevä lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut nk. TEOS-ryhmän¹ miettimään sosiaalihuollon roolia työllistymisen tukemisessa. Ryhmän työn tueksi toteutettiin kuntakartoitus, jolla selvitettiin, miten sosiaalihuollon vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja/tai pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus on kunnissa järjestetty. Kartoituksessa selvitettiin seuraavien neljän palvelun järjestämistä:

- Sosiaalihuoltolain (710/1982) mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta
- Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työtoiminta
- Kehitysvammalain (519/1977) mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus
- Kuntouttava työtoiminta (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 189/2001)

Kunkin palvelun osalta selvitettiin palvelun organisointi- ja järjestämistapaa, asiakasprofiilia, tavoitteita, sisältöä ja prosesseja. Lisäksi kysyttiin kuntien näkemyksiä lainsäädäntöön ja palvelujärjestelmään liittyvistä ongelmakohtista ja kehittämistarpeista.

Tässä raportissa kartoituksen tulokset käydään läpi palveluittain luvussa kaksi, ja luvussa kolme palvelukohtaisia tuloksia tarkastellaan teemoittain suhteessa toisiinsa. Luvussa neljä esitellään vastaajien esiin nostamat lainsäädännön ja palvelujärjestelmän kehittämistarpeet, ja johtopäätösluvun jälkeen luvussa kuusi esitellään työllistymisen tukijärjestelmiä Ruotsissa, Norja ja Tanskassa sekä kokoavasti myös Iso-Britanniassa ja Ranskassa.

Kiitokset Eveliina Pöyhöselle sosiaali- ja terveysministeriöstä, Ellen Vogtille Kuntaliitosta ja Marika Ahlstenille Kehitysvammaliitosta tutkimuksen suunnitteluavusta sekä asiantuntevista kommentteista tutkimuslomakkeen ja -raportin laadinnassa. Kiitokset myös kansainvälisen vertailun laatineille kehittämisspääliköille Jukka Lindbergille ja Kaija Raylle VATES-säätiöstä.

1.1 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Kartoitus toteutettiin sähköposti-informoituna internetkyselynä 1.–24.2.2013. Sähköposti-informoidussa internetkyselyssä kohderyhmän edustajalle lähetetään sähköpostitse tutkimuskutsu ja sen yhteydessä linkki tutkimuslomakkeelle internetissä. STM lähetti kunnille ennakkotiedotteen kyselystä joulukuussa 2012, ja itse kysely lähetettiin 1.2.2013. Kysymyslomake lähetettiin kuntien kirjaamoihin, joista lomakelinkki pyydettiin toimittamaan edelleen kunnan sosiaalijohdolle ja sieltä tarvittaessa eteenpäin selvitettävistä palveluista vastaaville tahoille. Kyselyyn oli mahdollista vastata kuntana tai kuntayhtymänä riippuen siitä, miten sosiaalihuollon palvelut on alueella järjestetty.

Kysymyslomake jakautui yleiseen osioon sekä neljään palvelukohtaiseen osioon. Yleisessä osiossa kysyttiin yleisellä tasolla kunnan/kuntayhtymän näkemyksiä sosiaa-

¹ Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioiva työryhmä, toimikausi 16.1.2012–31.12.2013

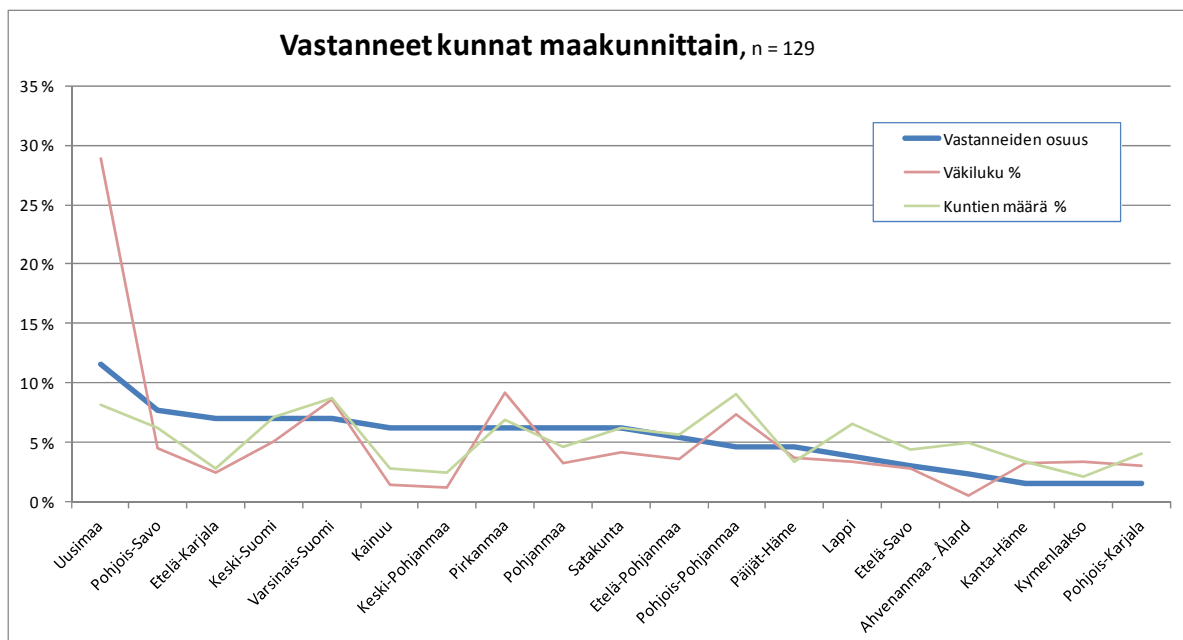
lihuollon työllistymistä tukevista palveluista, ja kyselyn saatteessa pyydettiin, että siihen vastaisi kunnassa/kuntayhtymässä vain yksi henkilö, esimerkiksi sosiaalijohtaja. Palvelukohtaisissa osioissa selvitettiin tarkemmin edellä mainittujen neljän palvelun järjestämistapoja. Vastaja sai valita, vastaako hän pelkästään yleiseen osioon, sekä yleiseen osioon että valitsemiinsa palvelukohtaisiin osioihin tai vain valittuihin palvelukohtaisiin osioihin. Kunnan tai kuntayhtymän päätettävissä oli, vastaako kyselyyn yksi vai useampi henkilö esimerkiksi sen mukaan, kuka vastaa kustakin kyselyn kohteena olevasta palvelusta.

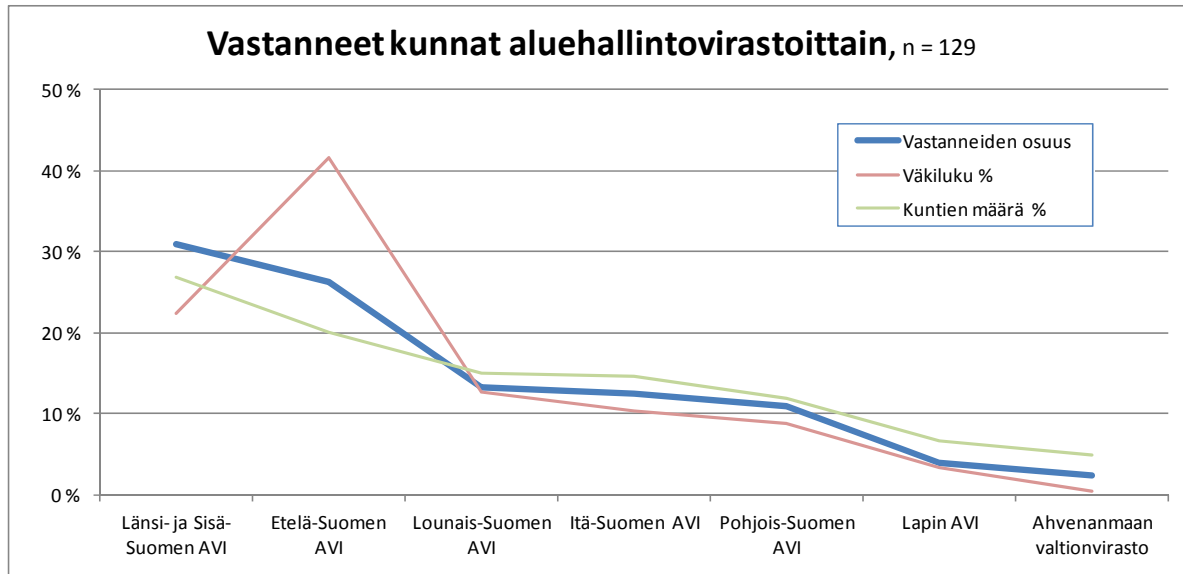
Kyselyyn vastasi 24.2.2013 mennessä 122 vastaajaa 76 kunnasta ja 11 kuntayhtymästä. Noin kolmanneksessa kuntia ja kuntayhtymiä vastaajia on useampi kuin yksi. Vastaajien edustamien 11 kuntayhtymän vastuulla oli vuonna 2012 yhteensä 56 kunnan sosiaali-/terveyspalvelut, ja kolme vastannutta yksittäistä kuntaa kuuluivat johonkin kyselyssä edustettuun kuntayhtymään. Täten vastaajajoukko edustaa yhteensä 129 kuntaa eli 38 % Suomen 336 kunnasta vuonna 2012. Edustetuissa kunnissa asui vuoden 2012 lopussa yhteensä 2 715 286 henkilöä eli 50 % koko Suomen väestöstä (5 426 674 henkilöä 31.12.2012).

Reportin graafisissa esityksissä prosentiosuudet tarkoittavat pääosin kyseisen vaihtoehdon valinneiden vastaajien osuutta kaikista kysymykseen vastanneista. Vastajat saivat vastata niihin kysymyksiin, joihin halusivat tai kykenivät, joten vastanneiden määrät vaihtelevat jonkin verran kysymysten välillä.

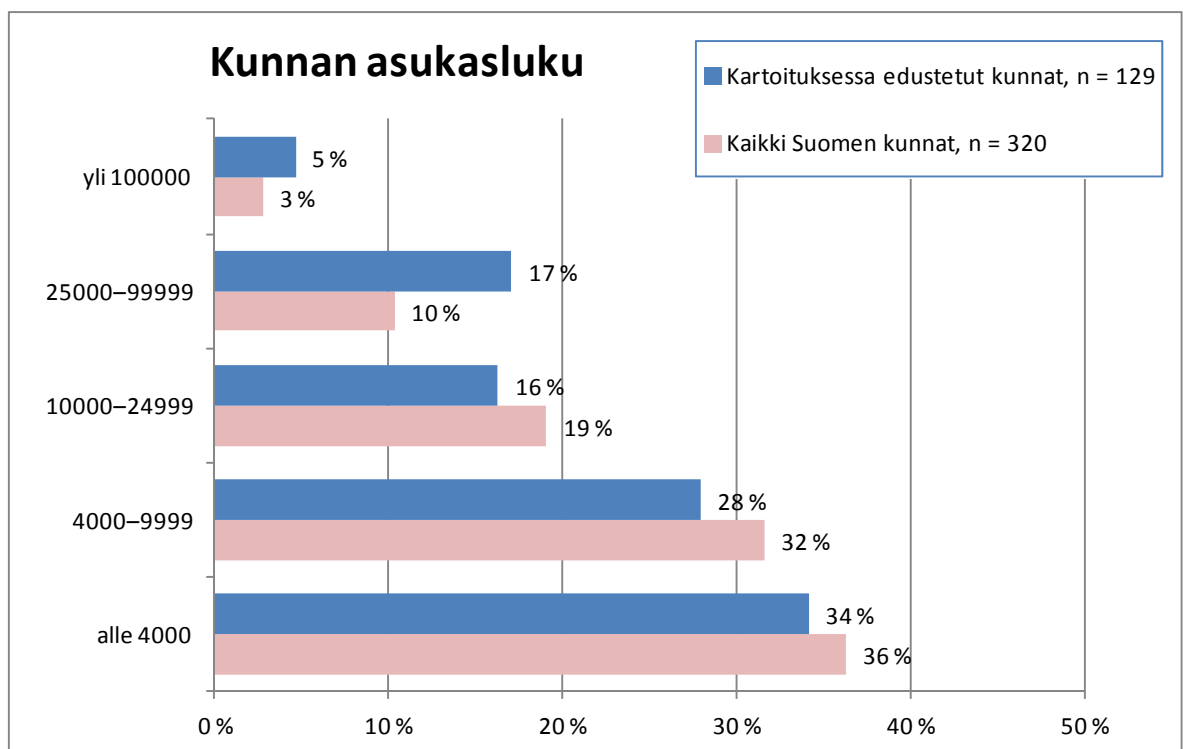
1.2 VASTAAJAKUNTIEN ALUE- JA ASUKASLUKU-JAKAUMAT

Seuraavissa kuvioissa on tarkasteltu vastaajien edustamien kuntien jakautumista maakunnittain ja aluehallintovirastoittain sekä verrattu niiden osuuksia vastaavien alueiden väkilukuun ja kuntien määrään. Kaikki maakunnat ja aluehallintovirastot ovat vastaajajoukossa edustettuna, mutta väestön kokoon suhteutettuna Uudenmaan ja sen myötä Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueen kuntien osuus vastanneista jää pieneksi. Kuntien määrään suhteutettuna myös niiden vastaajamäärät ovat kuitenkin edustavia.





Suomen kuntien väestöjakaumaan suhteutettuna vastaajajoukko painottuu seuraavan kuvion mukaisesti hieman 25 000–100 000 asukkaan kuntiin.



1.3 SOSIAALIHUOLTO TYÖLLISTYMISEN EDISTÄJÄNÄ

Työttömän ja/tai työtä etsivän palveluista Suomessa huolehtivat ensisijaisesti työ- ja elinkeinotoimistot. Joskus TE-toimistojen palvelut eivät kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan lisä- tai vaihtoehtoisia ratkaisuja. Jos henkilö ei työllisty normaalien työvoimapalvelujen avulla ja hänellä on työllistymistä vaikeuttava vamma tai sairaus, kunnan on sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella järjestettävä hänelle työllistymistä tukevaa toimintaa. Jos sekään ei riitä ja henkilön toimeentulo koostuu pääasiassa työkyvyttömyyden perusteella maksettavista eduista, hänelle on saman lain perusteella järjestettävä työtoimintaa. Lisäksi erillislaissa on säädetty, että niille henkilöille, joilla työllistymistä vaikeuttavana asiana on kehitysvamma, kunnan on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta ja/tai työtoimintaa (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977).

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) velvoittaa kuntia järjestämään aktiivointia pitkäaikaistyöttömille. Lain tavoitteena on parantaa näiden ihmisten työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja edistää heidän mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muuhun työhallinnon tarjoamaan toimenpiteeseen. Aktiivointisuunnitelman laadinta käynnistää palvelukokonaisuuden toteutuksen ja tässä kokonaisuudessa kuntouttavan työtoiminnan jakso voi olla yhtenä toimenpiteenä mukana (Karjalainen ja Karjalainen 2011, 5–6). Aktiivointisuunnitelman laatimiseen osallistuvat kunnan sosiaalitoimiston edustaja, TE-toimiston virkailija sekä asiakas itse.

1.4 KÄSITEMÄÄRITTELYÄ

Työelämäosallisuus

Työelämäosallisuuden käsitteen piirissä olevilla ja myös tässä selvityksessä käsitellyillä sosiaalihuollon palveluilla tavoitellaan ja edistetään työelämän ulkopuolella esimerkiksi vamman, sairauden tai muun syyn johdosta olevien yhteiskunnallista osallisuutta. Palvelut toteutetaan kuitenkin pääosin työtoimintana, jolloin kyse ei ole varsinaisesti työelämästä, jos työelämä määritellään työsuhteiseksi työksi avoimilla työmarkkinoilla. Palvelut lisäävät asiakkaidensa osallisuutta parantamalla ja ylläpitämällä heidän työ- ja toimintakykyään ja tarjoamalla mielekästä tekemistä. Osalle asiakkaista se voi olla perusta, jonka pohjalta voi rakentaa polkua kohti työelämää. Kysymykseksi jää, miten palvelut olisi järjestettävä, jotta mahdollisimman moni työelämään kykenevä ja haluava pääsisi etenemään työsuhteiseen työhön avoimille työmarkkinoille, osaksi työelämää.

Työllistämisyksikkö

Työllistämisyksiköllä tarkoitetaan tässä selvityksessä erityistyöllistämisen yksikköä, joka on yhteiskäsitemuotoisia tai pitkäaikaissairaita tai muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä työsuhteeseen tai työtoimintaan työllistävälle ja/tai heidän työllistymistään tukeville yksiköille, palveluille ja projekteille. Erityistyöllistämisen yksiköitä ovat tuotannolliset työkeskukset, työpajat, työllistämisen monipalvelukeskukset, eri kohderyhmille suunnatut työtoimintayksiköt, tuetun työllistämisen

yksiköt/palvelut ja mielenterveyskuntoutujien klubitalot (Ylipaavalniemi et al. 2005, 8).

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d §:n mukaisella vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Sitä järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi erityisiä tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) mukaisessa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Säännöksellä korvattiin vuonna 2002 aikaisempi Invalidihuoltolain suojatyösäännös (Ilmonen et al., 2011, 13).

Vammaisten henkilöiden työtoiminta

Vammaisten henkilöiden työtoiminta on työorientoitunutta toimintaa, jossa asiakas ei ole työsuhteessa eikä hänelle makseta palkkaa. Työtoiminnasta voidaan maksaa pientä verovapaata työosuusrahaa. Työtoimintaan osallistuvat ovat muun muassa kehitysvammaisia ja mielenterveyskuntoutujia, ja palvelu perustuu muun muassa lakiin kehitysvammaisten erityishuollosta ja sosiaalihuoltolain 27 e §:ään (Välimaa et al. 2012, 26).

Avotyötoiminta

Avotyötoiminnalla tarkoitetaan työ- ja toimintakeskuksissa työtoimintaan osallistuvien henkilöiden sijoittamista avointen työmarkkinoiden työpaikoille (Varanka et al. 2012, 8).

Kuntouttava työtoiminta

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) velvoittaa kunnat ja TE-toimistot tekemään yhteistyötä pitkään työttöminä olleiden, työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavien asiakkaiden aktivoimiseksi. Lain tavoitteena on parantaa näiden ihmisten työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja edistää heidän mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen tai muuhun työhallinnon tarjoamaan toimenpiteeseen. Aktivointi perustuu aktivointisuunnitelmaan, jonka laativat yhteistyössä asiakkaan kanssa TE-toimiston ja kunnan sosiaalihuollon viranomainen, esimerkiksi sosiaalityöntekijä. Aktivointisuunnitelman laadinta käynnistää palvelukokonaisuuden toteutuksen ja tässä kokonaisuudessa kuntouttavan työtoiminnan jakso voi olla yhtenä toimenpiteenä (Karjalainen ja Karjalainen 2011, 5–6).

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva saa joko työmarkkinatuen ja siihen liittyvän kulukorvauksen tai toimeentulotuen ja siihen liittyvän toimintarahaa sekä osallistumisesta aiheutuvat matkakustannukset. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään yksi-

öllisen tarpeen mukaan osa- tai kokopäiväisesti 1–5 päivänä viikossa 3–24 kuukauden ajan (Välimaa et al. 2012, 26).

Työvalmennus

Työvalmennus tarkoittaa valmentautujan yksilöllisten tarpeiden mukaan suunniteltua, tavoitteellista, työn avulla tapahtuvaa yksilön työkyvyn edistämistä. Työvalmennuksessa tarjotaan tukea työn ja taitojen opetteluun, työelämätaitojen kehittämiseen sekä tuetaan valmentautujan työllistymistä. Työvalmentajat ovat useimmiten oman ammattialansa osaajia, joilla on lisäksi valmennuksellista osaamista (Välimaa et al. 2012, 28).

Yksilövalmennus

Yksilövalmennus on työvalmennusta tukevaa toimintaa, jossa perehdytään valmentautujan elämäntilanteeseen kokonaisvaltaisesti ja tarjotaan moniammatillista tukea arjenhallintataitojen ja toimintakyvyn parantamiseksi. Yksilövalmennuksen menetelmänä voidaan lisäksi erottaa ryhmävalmennus, jossa asiakkaiden arki-, työelämä- ja vuorovaikutustaitoja kehitetään toiminnallisilla menetelmillä vertaisryhmässä (Välimaa et al. 2012, 27).

Työhönvalmennus

Työhönvalmennus on yleiskäsite toiminnalle, jolla tuetaan ja edesautetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä työnantajan palvelukseen. Työhönvalmennuksessa tuetaan asiakkaan työllistymistä tai työssä pysymistä tavallisessa työyhteisössä (Välimaa et al. 2012, 28).

Tuetun työllistymisen työhönvalmennus

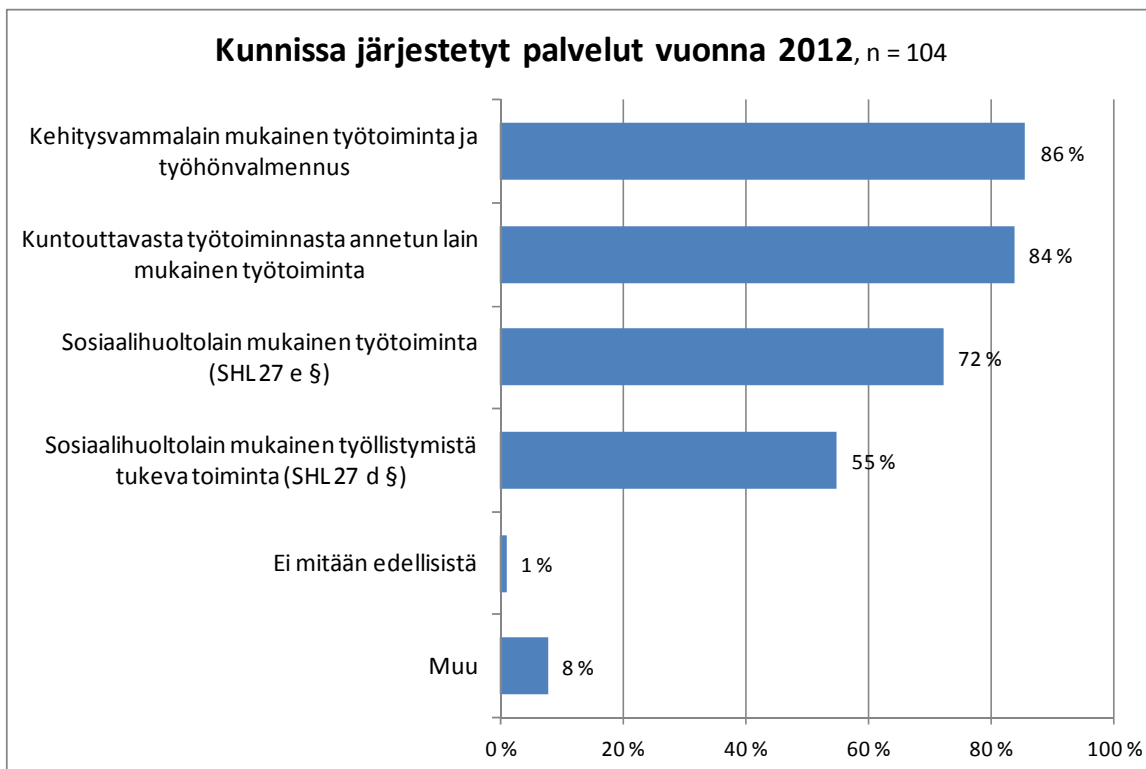
Tuetun työllistymisen työhönvalmennuksessa työhönvalmentaja tukee, ohjaa ja valmentaa asiakasta voimavaralähtöisesti työsuhteeseen tavalliseen työyhteisöön. Työhönvalmentaja etsii asiakkaalle tai yhdessä hänen kanssaan työpaikan ja hänen taitojiaan vastaavat työtehtävät avoimilta työmarkkinoilta (Välimaa et al. 2012, 29).

Lyhenteitä

Työ- ja elinkeinotoimistosta käytetään yleisesti lyhennettä TE-toimisto ja työvoiman palvelukeskuksesta lyhennettä TYP. Tässä raportissa on paikoin käytetty sosiaalihuoltolaista lyhennettä SHL ja kehitysvammalaista lyhennettä KVL.

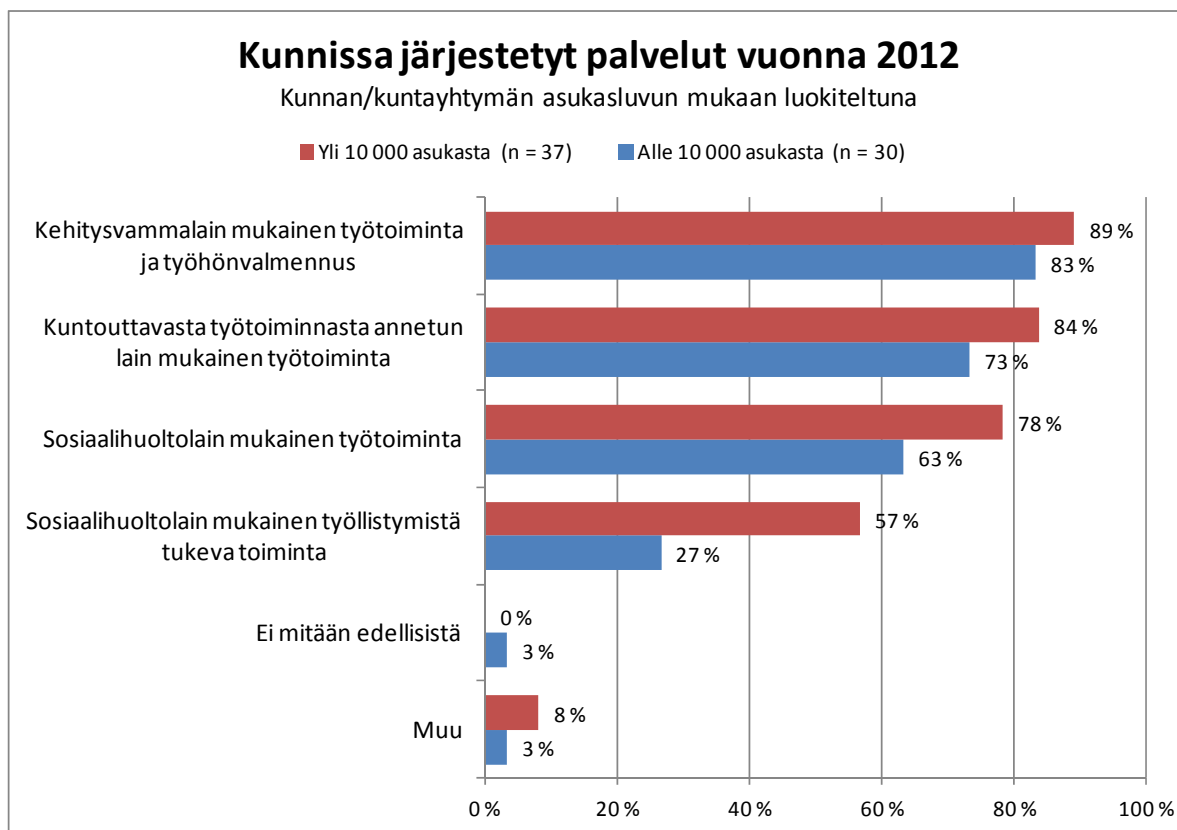
2 KUNNISSA JÄRJESTETYT PALVELUT

Seuraavassa kuviossa on esitetty niiden kuntien osuudet, joissa vastausten perusteella järjestettiin vuonna 2012 sosiaalihuoltolain perusteella vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja/tai pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa, työtoimintaa ja/tai työhönvalmennusta. Kysymykseen vastasi 69 vastaajaa, joista 10 edusti kuntayhtymää. Kuntayhtymäkohtaiset vastaukset huomioiden vastaajat edustavat yhteensä 104 kuntaa. Vastausten analysoinnissa on oletettu, että kuntayhtymän palvelut ovat tarjolla kaikille kuntayhtymän kunnille.



Lait kehitysvammaisten erityishuollosta ja kuntouttavasta työtoiminnasta näyttävät ohjaavan kuntien toimintaa voimakkaimmin sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan, työtoiminnan ja työhönvalmennuksen järjestämisessä: useampi kuin kahdeksan kymmenestä kunnasta järjestää niiden mukaista työtoimintaa tai työhönvalmennusta. Myös sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa järjestetään varsin mittavasti. Muu-kohtaan vastaajat olivat kirjanneet mm. kunnassa ESR-hankerahoituksella järjestettävän työpajatoiminnan sekä palkkatukityöllistämisen.

Seuraavassa kuviossa palvelujen järjestämistä on tarkasteltu kunnan tai kuntayhtymän asukasluvun mukaan. Mukana ovat ne vastaajat, jotka ovat vastanneet sekä palvelujen järjestämistä että kunnan/kuntayhtymän asukaslukua koskeviin kysymyksiin (n = 67). Suuremmissa, yli 10 000 asukkaan kunnissa tai kuntayhtymissä järjestetään kaikkia tutkittuja palveluja useammin kuin pienemmissä kunnissa. Ero on erityisen suuri sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa, jota järjestää suuremmista kunnista ja kuntayhtymistä reilusti yli puolet, mutta pienistä kunnista vain reilu neljännes.



Seuraavissa alaluvuissa palvelukohtaisia tuloksia tarkastellaan seuraavien teema-alueiden mukaisesti:

- Palvelun tavoitteet
- Asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavat asiat ja toimeentulon lähteet
- Asiakkaiden yleisimmät lähettäjätahot
- Palvelun sisältö
- Palvelun järjestämispaikka
- Siirtymät
- Tavoitteiden toteutuminen
- Palvelun hyvät puolet ja kehittämiskohdat

2.1 SOSIAALIHUOLTOLAIN MUKAINEN VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TYÖLLISTYMISTÄ TUKEVA TOIMINTA

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d -pykälän mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä.

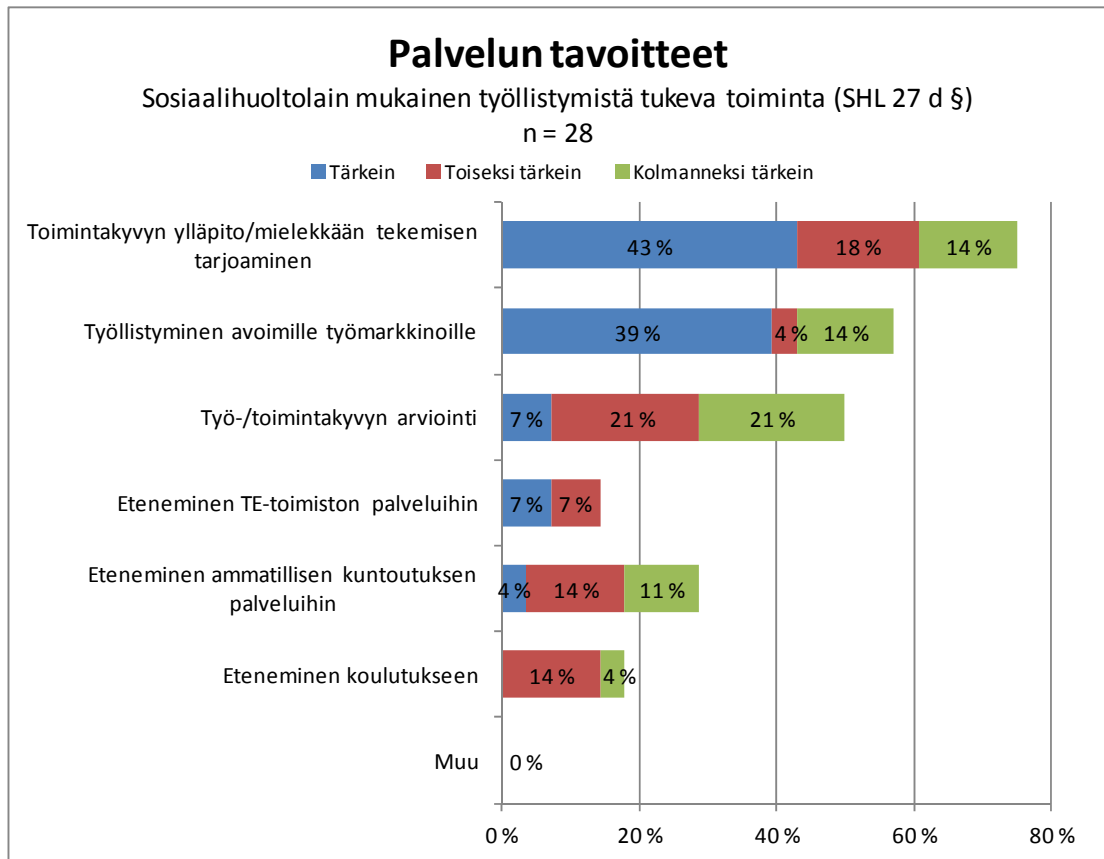
Sitä järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi erityisiä tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) mukaisessa työsuhteessa palvelun tuottajaan. Säännöksellä korvattiin vuonna 2002 aikaisempi Invalidihuoltolain suoja-työsäännös (Ilmonen et al., 2011, 13).

Sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään kysytyistä palveluista kunnissa vähiten, joten vastaajamäärä on tämän palvelun kohdalla pienin; palvelua koskeviin kysymyksiin on vastannut keskimäärin 27 vastaajaa. Kuntayhtymäkohtaiset vastaukset huomioiden vastaajat edustavat kuitenkin 51 kuntaa, joiden asukasluku oli viime vuoden lopussa yhteensä 1 351 261 henkilöä.

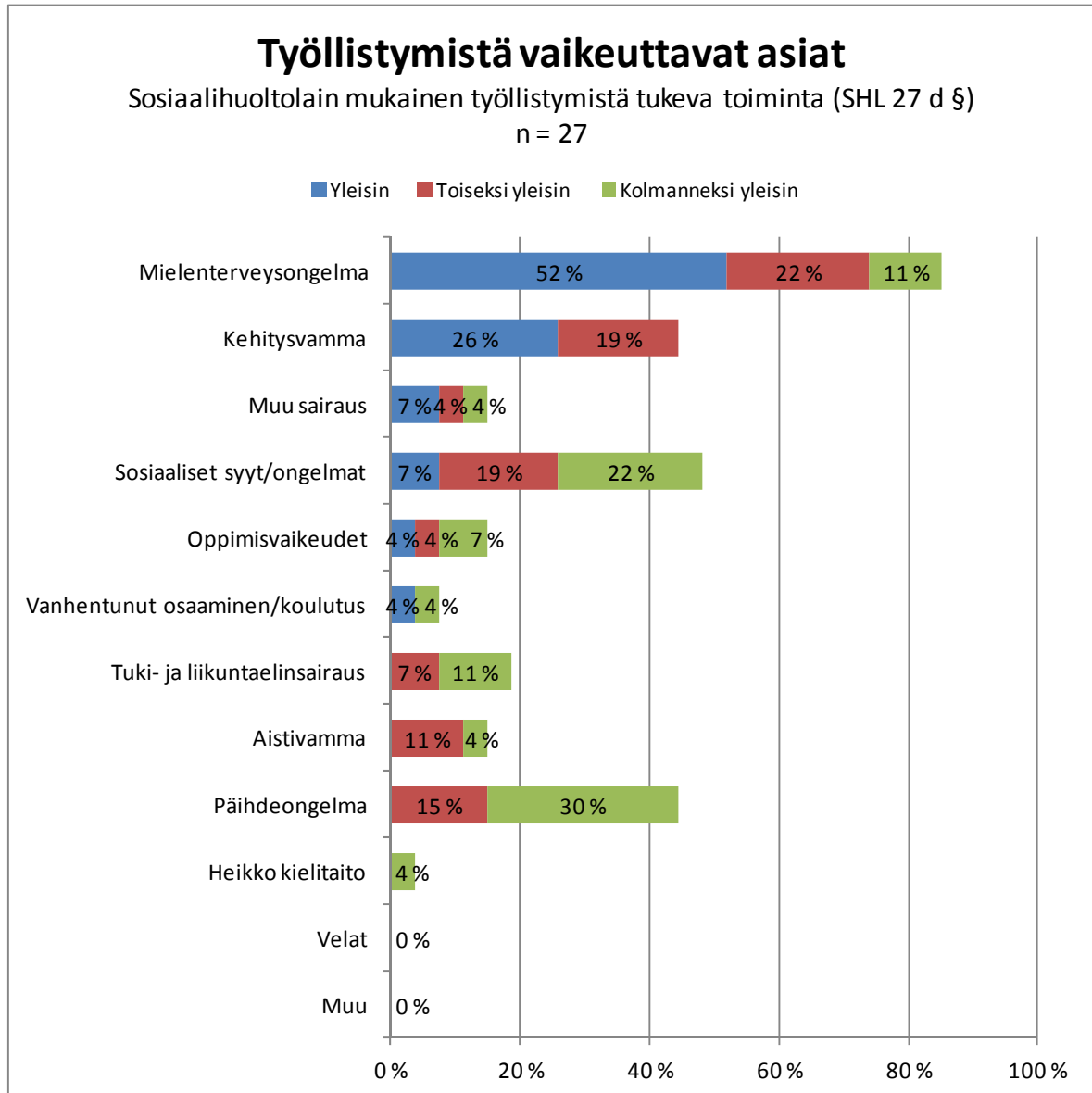
Palvelun tavoitteet

Vastaajia pyydettiin kertomaan, mitkä ovat kunkin palvelun kolme tärkeintä tavoitetta heidän kunnassaan. Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan (SHL 27 d §) tärkeimpinä tavoitteina pidetään selvästi useimmin toisaalta toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista ja toisaalta työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Vain pienessä osassa kuntia palvelulla tavoitellaan etenemistä TE-toimiston palveluihin, ammatillisen kuntoutuksen palveluihin tai koulutukseen.



Palvelun asiakkaat

Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan asiakkaiden työllistymisvaikeuksien taustalla on seuraavan kuvion mukaisesti selvästi useimmin mielenterveysongelma, mutta palveluun ohjautuu asiakkaita myös kehitysvammaisuuden vuoksi. Osalla asiakkaista työllistymistä vaikeuttavat myös päihdeongelmat tai sosiaaliset syyt tai ongelmat. Harvimmoin palvelun asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavat annetuista vaihtoehdoista velat ja heikko kielitaito.

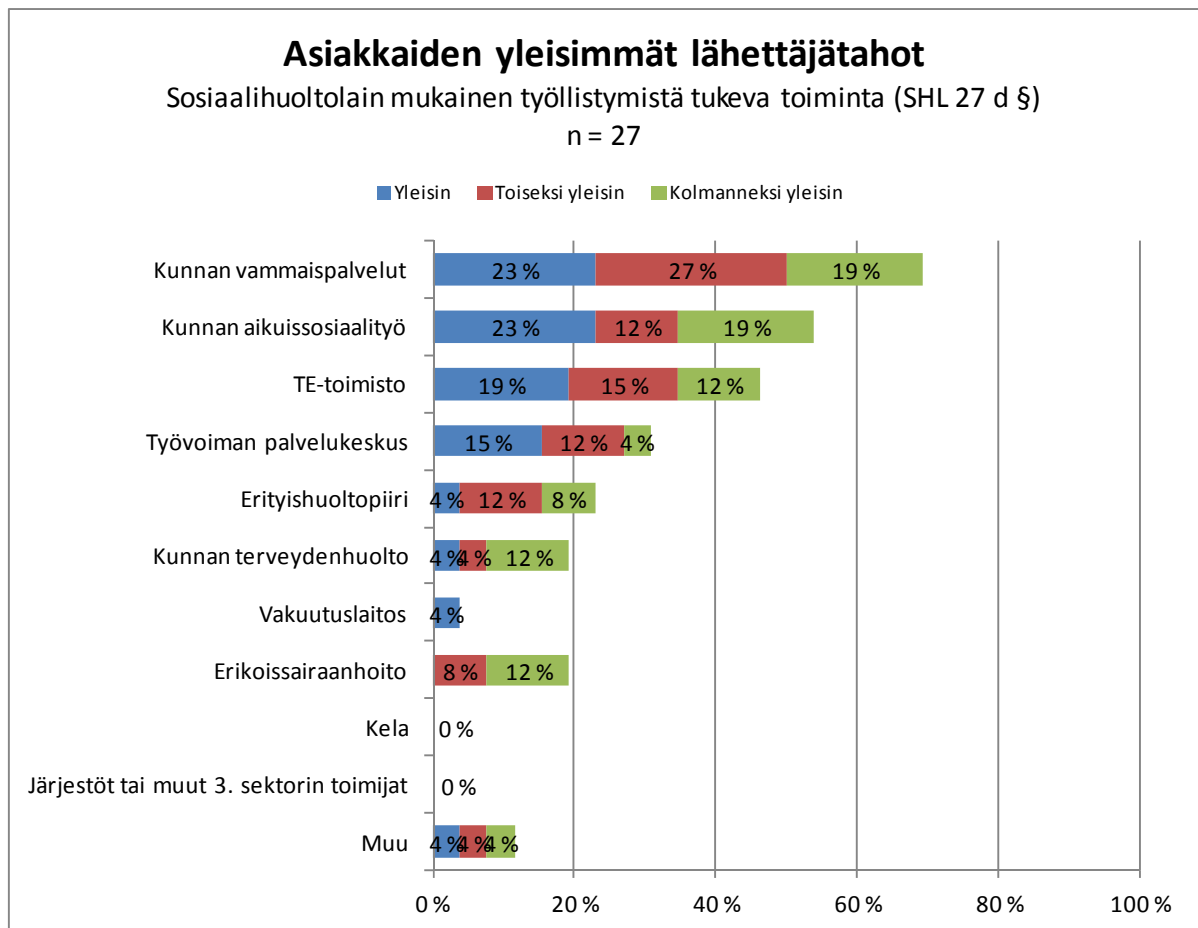


Noin joka kolmannessa kunnassa asiakkaiden pääasiallinen toimeentulon lähde on eläke-etuus ja noin joka viidennessä kunnassa palkka. Kuntoutusraha on palvelun asiakkaiden yleisimpänä toimeentulon lähteenä 19 %:ssa ja työttömyysturva 15 %:ssa kuntia. Palkkatulon osalta on huomioitava, että työllistämisyksiköissä, joissa palvelu yleisimmin järjestetään, palvelun tuottajan maksaman palkan ei tarvitse noudattaa normaaleja toimialakohtaisia työehtosopimuksia, vaan se voi vaihdella työkeskuksia

koskevan työehtosopimuksen mukaisesti hyvinkin paljon. Tyypillisimmin työkeskuk-
sen tuntipalkka näyttäisi olevan 4–5 euroa (Klem 2011, 62).

Asiakkaiden yleisimmät lähettäjätahot

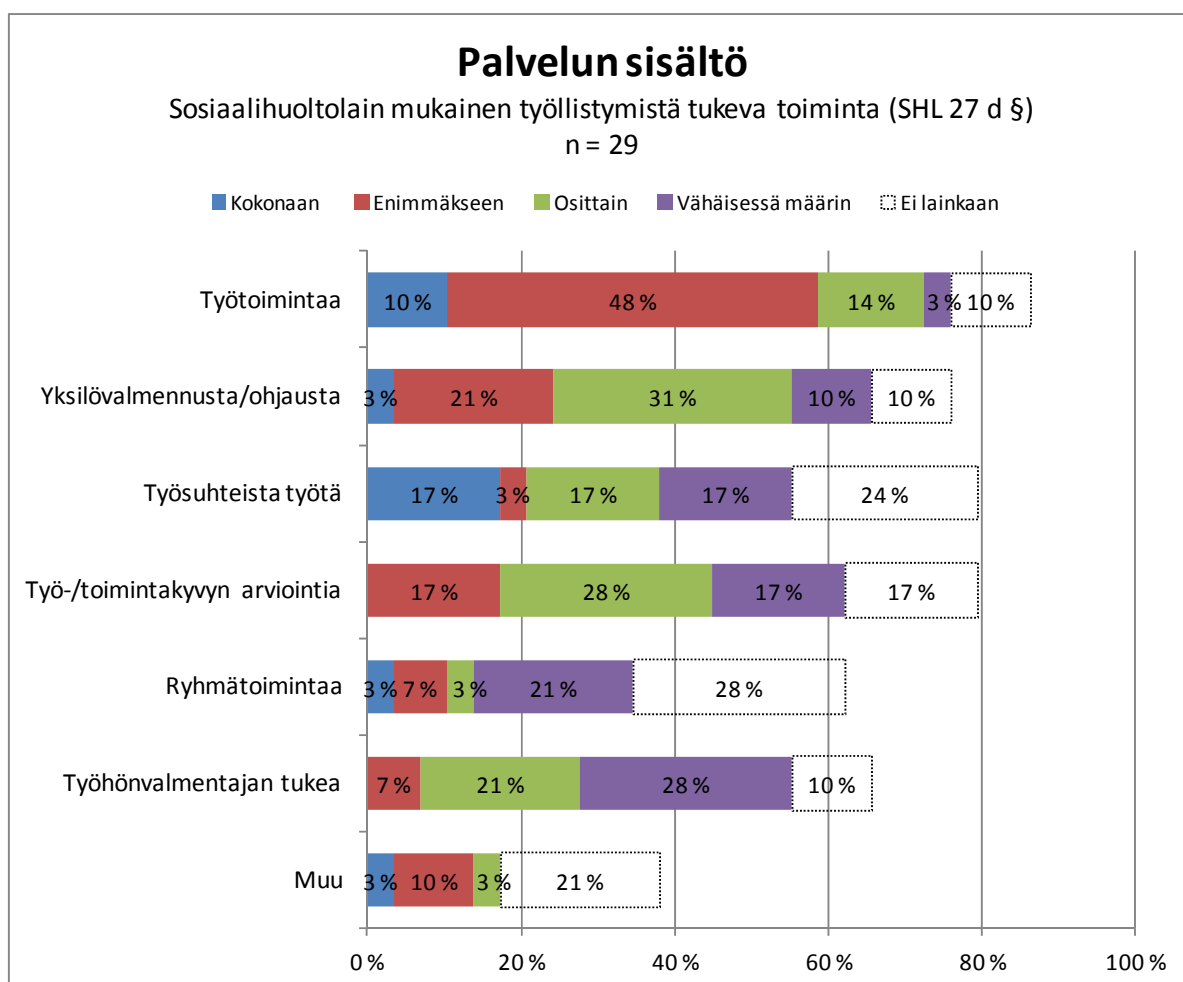
Asiakkaat tulevat sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymis-
tä tukevaan toimintaan yleisimmin kunnan vammaispalvelujen tai aikuissosiaalityön
ja seuraavaksi yleisimmin TE-toimiston tai työvoiman palvelukeskuksen ohjaamina.
Noin joka viidennessä kunnassa kolmen yleisimmän lähettäjätahon joukossa on eri-
tyishuoltopiiri, kunnan terveydenhoito tai erikoissairaanhoito. Harvimmista asiakkaita
lähettävät palveluun Kela, vakuutuslaitokset tai kolmannen sektorin toimijat. Muita
yksittäisiä lähettäjätahoja ovat kuntien omat työllisyysyksiköt sekä koulut.



Palvelun sisältö

Reilusti yli puolet vastaajista kertoo, että sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta toteutetaan heidän kunnassaan kokonaan tai enimmäkseen työtoimintana. Sosiaalihuoltolaissa työtoiminta (SHL 27 e §) on kuitenkin eriytetty työllistymistä tukevasta toiminnasta (SHL 27 d §), joten näyttää siltä, että osassa kuntia palvelujen sisältöjen eroja ei tunnisteta tai vastaajat ovat sekoittaneet keskenään työtoiminnan ja työllistymistä tukevan toiminnan.

Myös kyselyn rakenne on voinut vaikuttaa vastaamiseen: vertailtavuuden vuoksi kaikista neljästä tutkitusta palvelusta kysyttiin samat kysymykset samoilla kysymysrakenteilla. Siten myös sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan sisältöä koskevassa kysymyksessä yhtenä vaihtoehtona oli työtoiminta. Tämä on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, että esimerkiksi pelkästään tähän osioon vastannut henkilö on tulkinnut osion koskevan sekä sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa että saman lain mukaista työtoimintaa.



Vajaassa viidenneksessä kunnista palvelu toteutetaan kokonaan työsuhteisena työnä. Yksilövalmennusta tai -ohjausta palveluun kuuluu ainakin osittain noin puolessa vastanneista kunnista. Työhönvalmentajan tukea palvelu sisältää harvemmin: vajaa kolmannes vastanneista kunnista kertoo työhönvalmentajan tuen kuuluvan palveluun

ainakin osittain. Joissakin kunnissa palvelu tarkoittaa lisäksi työ- tai toimintakyvyn arviointia.

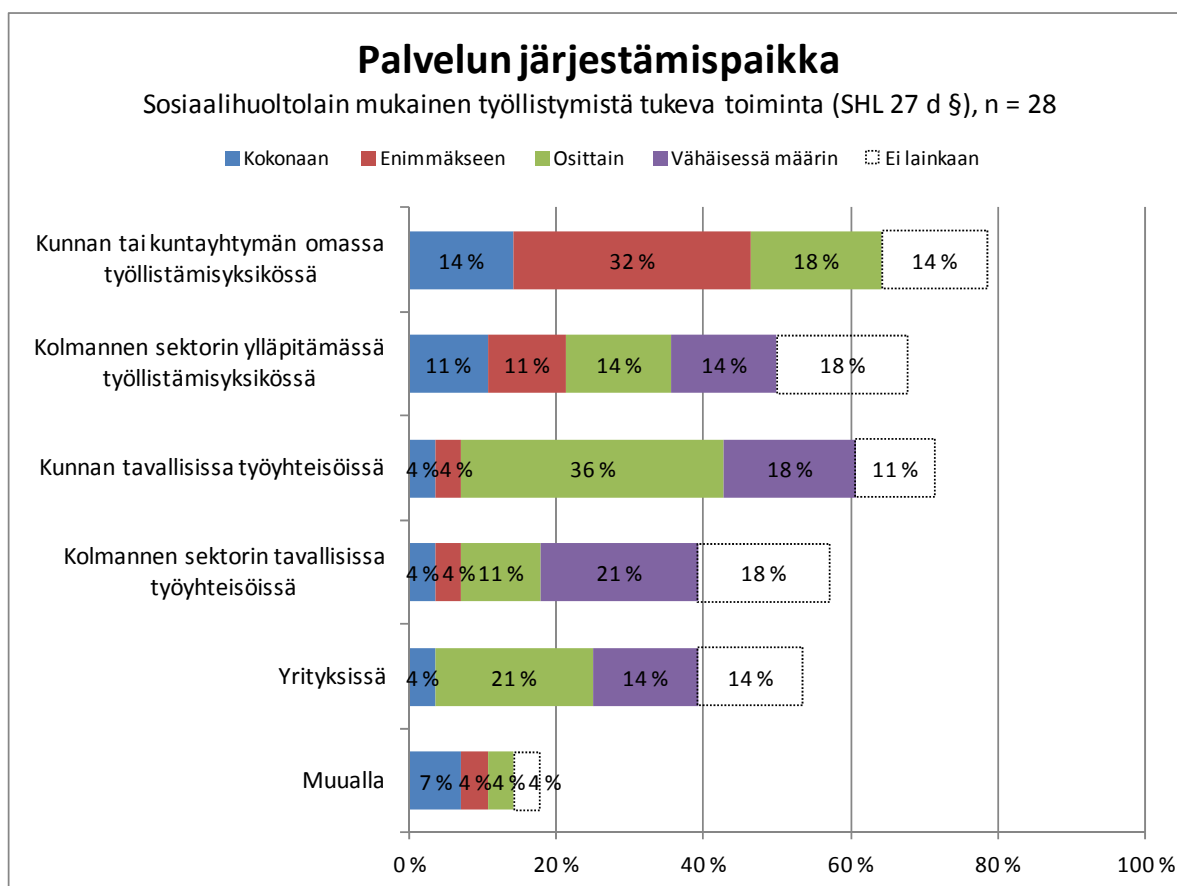
Ryhmätoimintaa sisältyy palveluun ainakin vähäisessä määrin joka kolmannessa kunnassa. Muina palvelun sisältöinä mainittiin mm. Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoittamana hankkeena toteutettava nuorten ja aikuisten työpajatoiminta, työkeskuksesta ostettava palvelu tai työtoiminta kunnan työtehtävissä.

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan, kuinka monta asiakasta palvelussa on yhtä asiakkaiden ohjaustehtävissä olevaa työntekijää kohden. Lomakkeella kuvattiin ohjaustehtäviksi asiakkaiden ohjaus heidän työtehtävissään, palveluohjaus, ohjaus TE-palveluihin, ohjaus avoimille työmarkkinoille, työhönvalmennus, yksilövalmennus tai muu vastaava ohjaus. Vastausten perusteella sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa yhdellä ohjaajalla on keskimäärin vastuullaan noin 12 asiakasta, ja suurimmassa osassa kuntia ohjaajakohtainen asiakasmäärä vaihtelee 6–15 asiakkaan välillä.

Vastaajat arvioivat myös palvelun asiakasmäärien kehittymistä seuraavien viiden vuoden aikana. Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan asiakasmäärien arvioidaan yli puolessa kunnista kasvavan ainakin jonkin verran. Vain joka kymmenennessä kunnassa palvelun asiakasmäärän ennustetaan vähenevän.

Palvelun järjestämispaikka

Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta toteutetaan selvästi useammin työllistämisyksiköissä kuin tavallisissa työyhteisöissä ja useammin kunnan tai kuntayhtymän omissa yksiköissä kuin kolmannen sektorin ylläpitämässä yksiköissä. Niissä kunnista, joissa palvelu toteutetaan osittain tavallisissa työyhteisöissä, työyhteisöt ovat useimmin kunnan omissa yksiköissä. Pienessä osassa kuntia palvelua toteutetaan kuitenkin ainakin osittain myös yrityksissä tai kolmannen sektorin tavallisissa työyhteisöissä. Muina järjestämispaikkoina mainittiin mm. sairaanhoitopiiri ja sen omistama sosiaalinen yritys, kuntayhtymä ja yksityinen työkeskus.



Siirtymät

Vastaajia pyydettiin kertomaan, mihin palvelun asiakkaat yleisimmin siirtyivät palvelun jälkeen vuonna 2012. Samoin kuin Karjalaisen ja Karjalaisen kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa tutkimuksessa (2010), myös tässä kartoituksessa siirtymillä tarkoitetaan työllisyyspoliittisten siirtymien lisäksi myös sosiaalipoliittisia siirtymiä. Työllisyyspoliittisia siirtymiä ovat asiakkaiden siirtyminen palvelun jälkeen työhön tai työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Sosiaalipoliittisia siirtymiä puolestaan ovat siirtymät eläkkeelle, kuntoutukseen, sairausvapaalle, uudelleen palvelun asiakkaaksi tai toimenpiteettömään tilaan (Karjalainen ja Karjalainen 2010, 18), joka tarkoittaa useimmiten paluuta takaisin peruspalvelujen² asiakkaaksi. Siirtyminen työtoiminnasta avotyötoimintaan ei ole varsinainen siirtymä sikäli, että asiakas pysyy edelleen työtoimintaa järjestävän tahon asiakkaana, vaikka työtoiminnan paikka vaihtuu. Tässä kartoituksessa kuitenkin myös avotyötoimintaan siirtymiset ovat yksi tärkeä mielenkiinnon kohde.

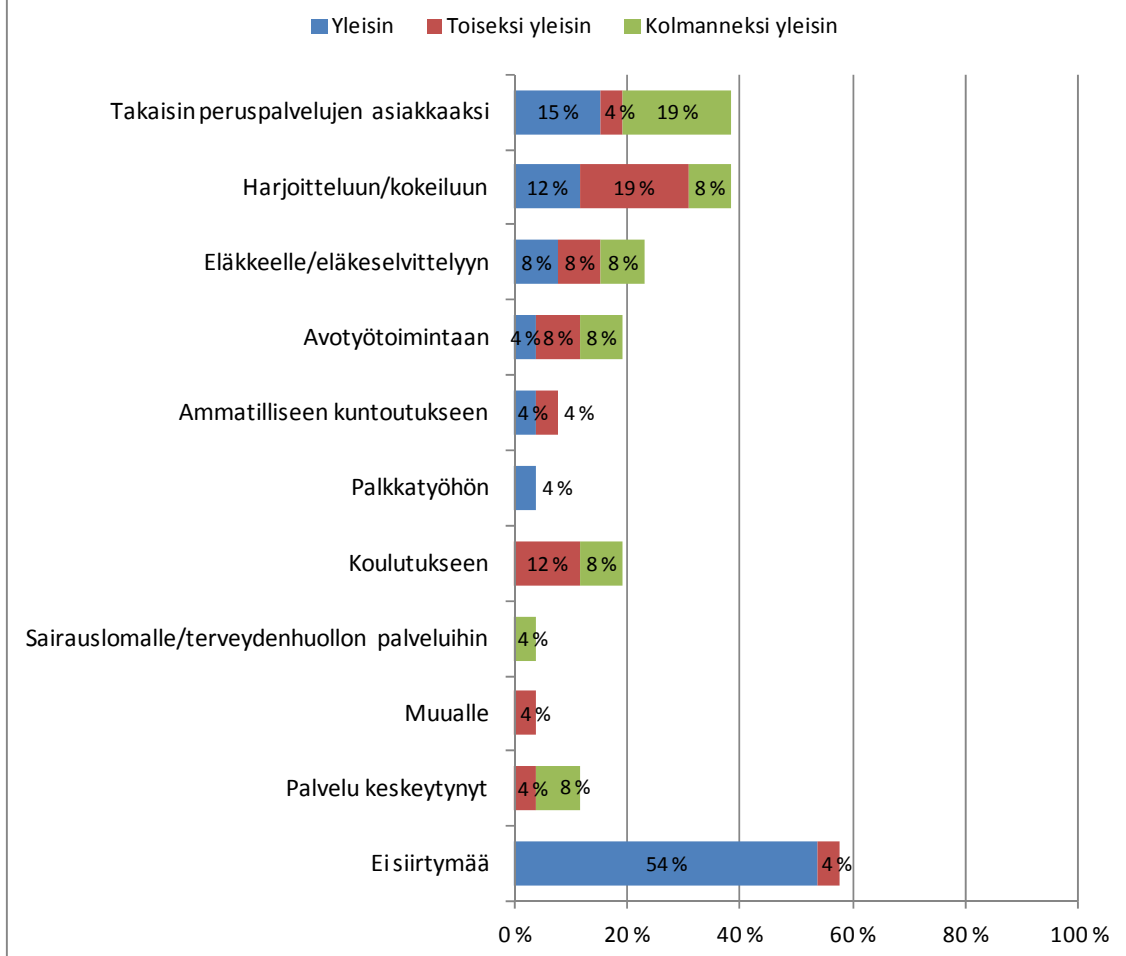
Seuraavassa kuviossa on esitetty vastaajien ilmoittamat palvelun kolme yleisintä siirtymää kunnassa vuonna 2012. Vastausten perusteella siirtymät sosiaalihuoltolain mukaisesta vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta eivät ole kaiken kaikkiaan kovin yleisiä, vaan yli puolessa kunnista asiakkaat ovat yleisimmin pysyneet edelleen palvelussa. Joissakin kunnissa siirtymiä on kuitenkin tapahtunut; yleisimmin palvelusta on siirrytty työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai kokeiluun (vuoden 2013 alusta lähtien yhdistetty työkokeiluksi) tai takaisin peruspalvelujen asiakkaaksi. Noin joka kolmannessa kunnassa kolmen yleisimmän siirtymän joukossa ovat myös siirtymiset eläkkeelle tai eläkeselvittelyyn, avotyötoimintaan tai koulutukseen. Vain yhdessä kunnassa palvelusta on siirrytty yleisimmin palkkatyöhön.

² Esim. TE-toimisto, kunnan sosiaalitoimi, terveyspalvelut tai vammaispalvelut

Siirtymät

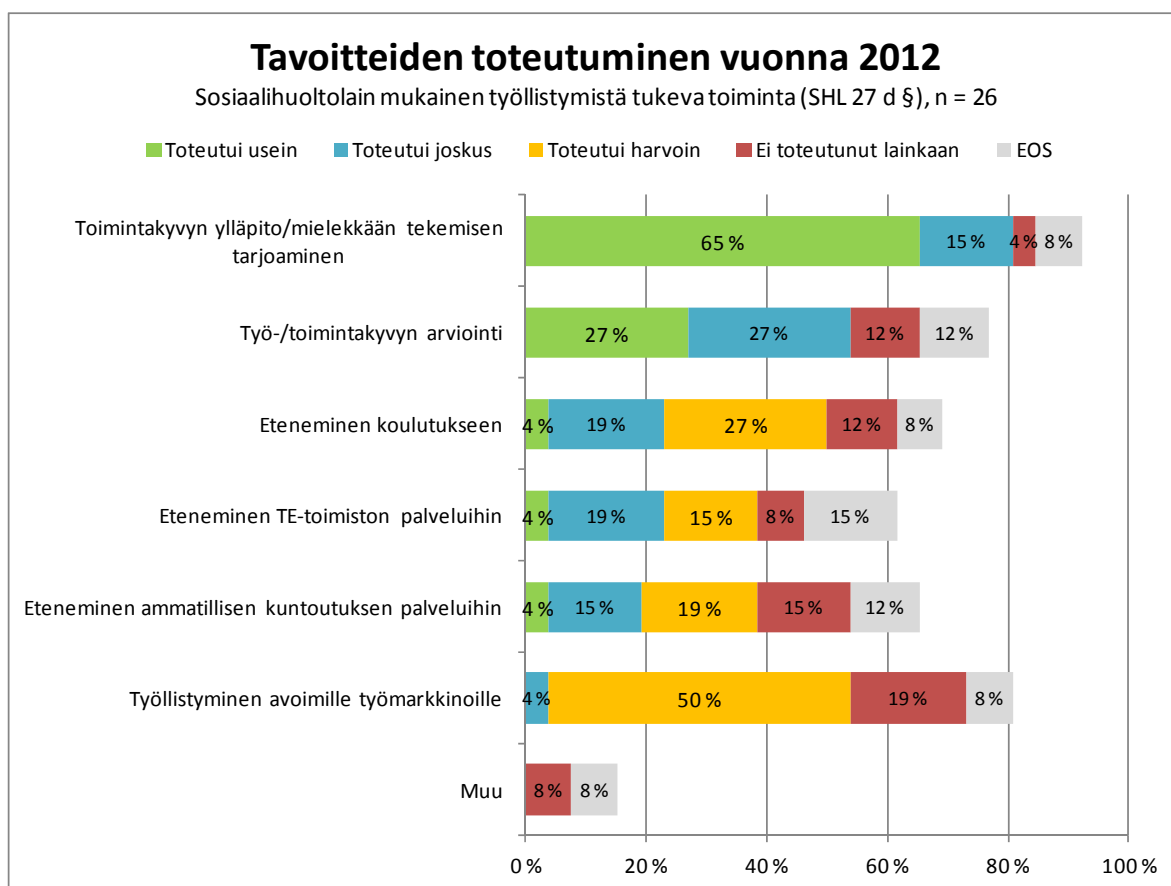
Sosiaalihuoltolain mukainen työllistymistä tukeva toiminta (SHL 27 d §)

n = 26



Tavoitteiden toteutuminen

Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan tärkeimpinä tavoitteina pidettiin vastaajakunnissa toisaalta asiakkaiden toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista ja toisaalta työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Kuten edellä siirtymä tarkasteltaessa havaittiin, työllistymistavoite toteutuu kuitenkin harvoin. Sen sijaan toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen toteutuu usein, ja monessa kunnassa palvelu antaa mahdollisuuden myös asiakkaiden työ- tai toimintakyvyn arviointiin. Pienessä osassa kuntia palvelusta on ainakin joskus edetty koulutukseen, TE-toimiston palveluihin tai ammatillisen kuntoutuksen palveluihin.



Työllistymistavoitteen harvinaista toteutumista perusteltiin useimmin kunnan tai alueen heikolla työmarkkinatilanteella. Erityisesti räätälöidyistä ja matalan kynnyksen työpaikoista on pulaa. Lähes yhtä usein työllistymisen vaikeutta perusteltiin palvelun asiakkaiden heikolla työkuunnolla, vaikealla elämäntilanteella tai motivaation puuttumisella.

Hyvin usein sitä, ettei palvelusta edetä työmarkkinoille, koulutukseen, TE-toimiston palveluihin tai ammatillisen kuntoutuksen palveluihin perusteltiin myös sillä, että kunnalla ei ole riittävästi resursseja palvelun toteuttamiseen. Moni kunta ei pysty tarjoamaan palvelua kaikille sitä tarvitseville, tai palvelu ei sisällöllisesti pysty ratkaisemaan asiakkaiden haasteellisia tilanteita. Esimerkiksi työhönvalmennukseen kaivataan lisää resursseja.

Tavoitteiden parempi toteutuminen edellyttäisi vastaajien mielestä resurssien lisäämistä, työnantajiin vaikuttamista ja eri toimijoiden yhteistyön parantamista. Resurssien osalta kaivataan ennen kaikkea asiakkaita yksilöllisesti ohjaavien työntekijöiden työpanoksen lisäämistä. Asiakkaat tarvitsevat enemmän tukea: sosiaalityötä ja -ohjausta, ryhmämuotoista palvelua, yksilöohjausta ja työhönvalmentajan tukea.

Työllistymistä tai palvelusta esimerkiksi koulutukseen tai TE-toimiston palveluihin etenemistä edistäisivät vastaajien mukaan myös kannustimien parantaminen sekä työnantajille annettava tuki, tieto, neuvonta ja ohjaus.

Osa vastaajista on sitä mieltä, että työllistymis- ja etenemistavoitteita edistäisi parempi yhteistyö ja tiedonkulku eri toimijoiden välillä. Esimerkiksi pitkään työttömänä olleille pitäisi taata terveydenhuolto ja terveystarkastukset kunnan terveydenhuollon tiiviimmällä yhteistyöllä sosiaalitoimen ja TE-toimiston kanssa.

Hyvät puolet ja kehittämiskohdat

Kun vastaajia pyydettiin arvioimaan, mikä palvelussa on hyvää ja toimivaa kunnassa tai kuntayhtymässä, varsin moni näki hyvänä puolena sen, että kunta tai kuntayhtymä ylipäättään pystyy tarjoamaan tätä palvelua. Nähdään, että tällaisella suhteellisen yksinkertaisella palvelulla pystytään ehkäisemään syrjäytymistä ja muiden palvelujen tarvetta. Palvelu ylläpitää asiakkaiden toimintakykyä, tarjoaa yhteisön, johon kuulua ja antaa mielekästä tekemistä päiviin. Palvelun toimivuutta arvioitiin usein yhteistyön kautta: palvelun toteutus onnistuu, kun yhteistyö viranomaisien välillä toimii.

Palvelun kehittämiskohtana mainittiin useimmin se, että palvelun pitäisi olla enemmän tavoitteellista ja eteenpäin suuntaavaa toimintaa. Jotta palvelu olisi enemmän avoimille työmarkkinoille suuntaavaa, asiakkaille pitäisi olla tarjolla esimerkiksi työhönvalmentajan tukea. Myös työnantajayhteistyötä pitäisi lisätä niin, että esimerkiksi palkkatuettujen työpaikkojen ja työkokeilupaiikkojen määrää saisi kasvatettua.

2.2 SOSIAALIHUOLTOLAIN MUKAINEN VAMMAISTEN HENKILÖIDEN TYÖTOIMINTA

Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla (SHL 27 e §) tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömillä henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan.

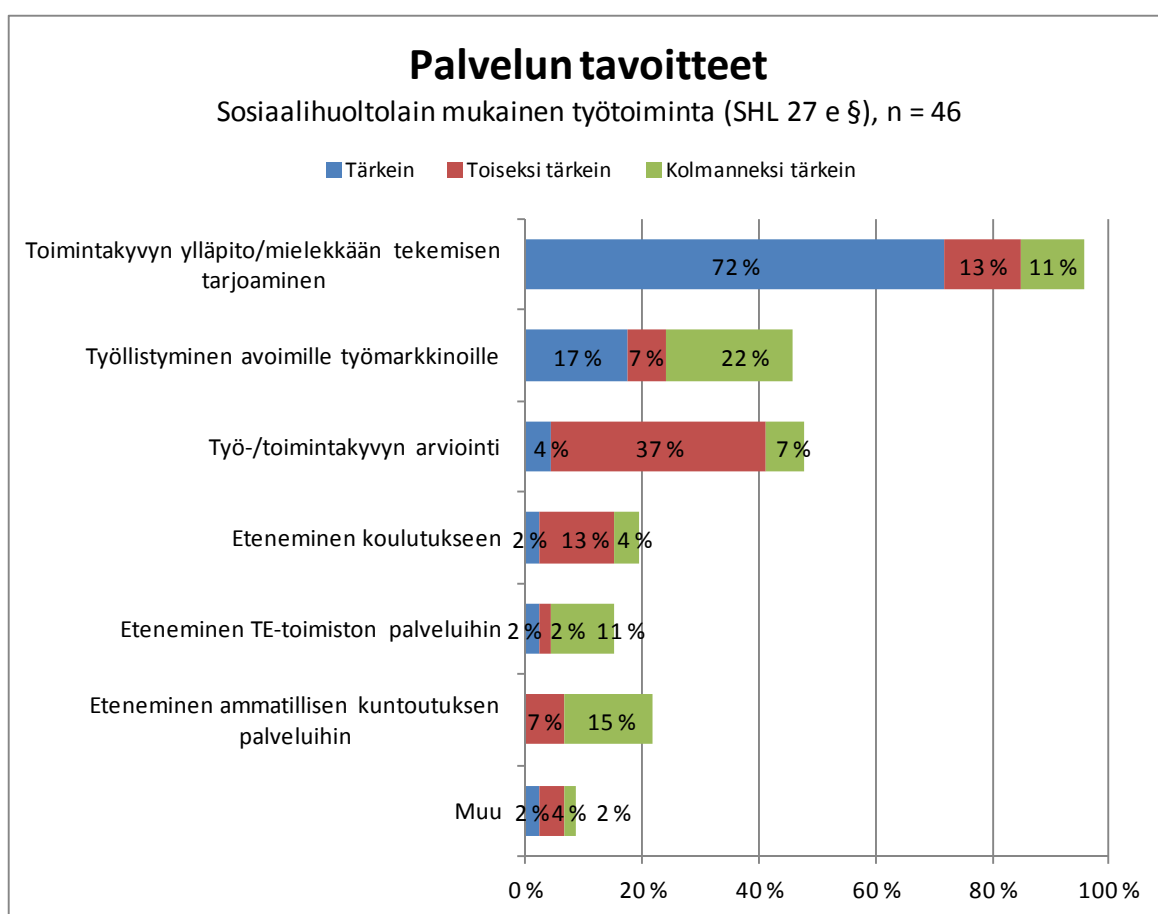
Sosiaalihuoltolakiin perustuvaa vammaisten henkilöiden työtoimintaa on perinteisesti tarjottu mm. mielenterveyskuntoutujille. Sosiaalihuoltolaissa ei ole säännöstyötoiminnan sisällöstä tai kestosta eikä myöskään työtoimintaan osallistuvalla henkilölle suoritettavista korvauksista, esim. matkakorvauksista tai työosuusrahasta (Ilmonen et al., 2011, 14).

Tämän palvelun kysymyksiin on vastannut enimmillään 46 vastaajaa, jotka edustavat kuntayhtymäkohtaiset vastaukset huomioiden 70 kuntaa. Kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä oli viime vuoden lopussa 1 387 437 henkilöä.

Palvelun tavoitteet

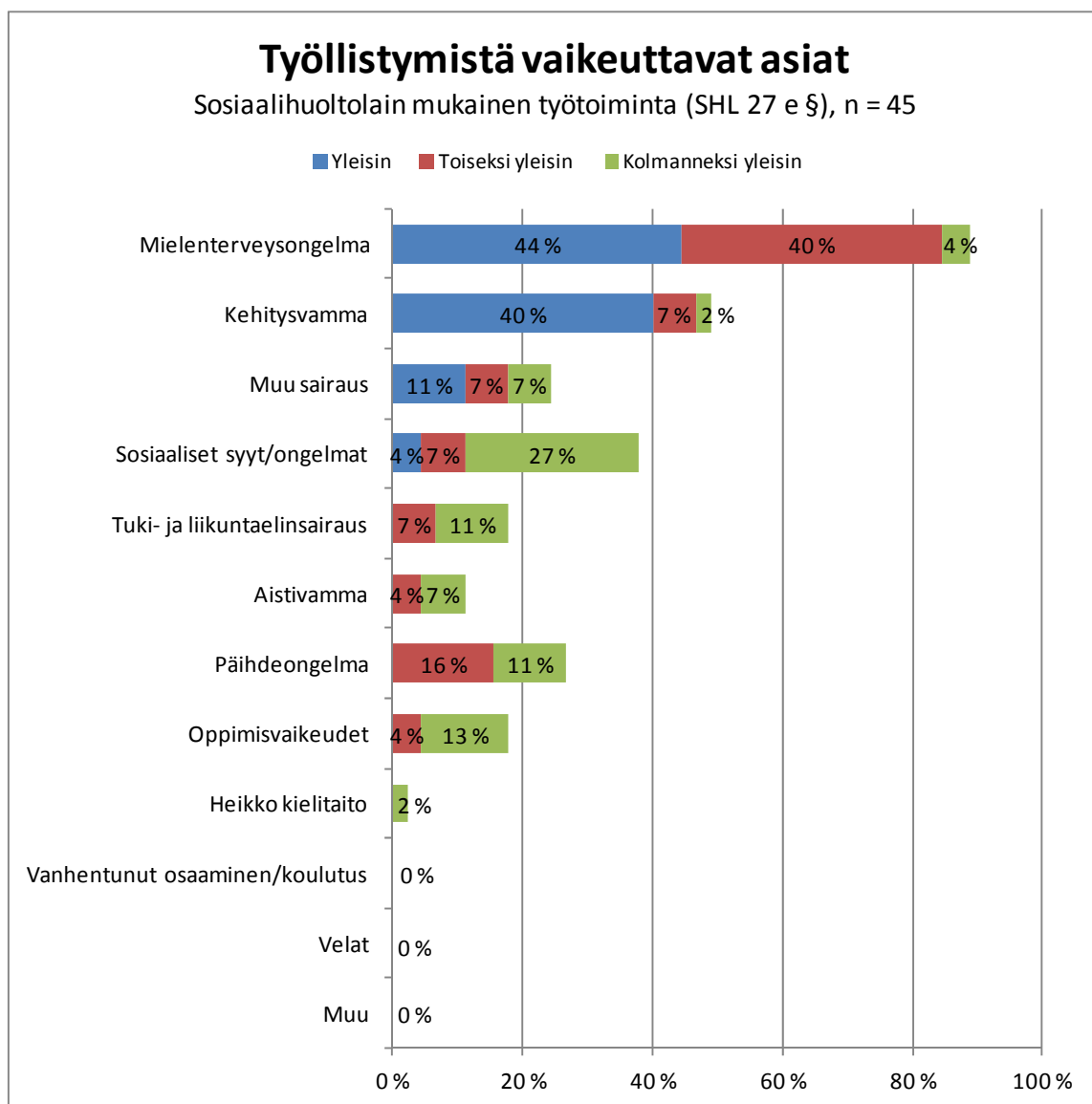
Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan tärkeimmäksi tavoitteeksi nostettiin selvästi useimmin toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen ja toiseksi tärkeimmäksi tavoitteeksi työ- tai toimintakyvyn arviointi. Työllistyminen avoimille työmarkkinoille on palvelun tärkeimpänä tavoitteena noin joka kuudennessa kunnassa.

Harvimmin palvelun tärkeimpinä tavoitteina pidetään etenemistä koulutukseen, TE-palveluihin tai ammatillisen kuntoutuksen palveluihin. Muut esiin tuodut tavoitteet voidaan yhdistää tärkeimpään tavoitteeseen eli toimintakyvyn ylläpitoon: palvelulla tavoitellaan siihen liittyen mm. asiakkaiden arjessa selviytymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä.



Palvelun asiakkaat

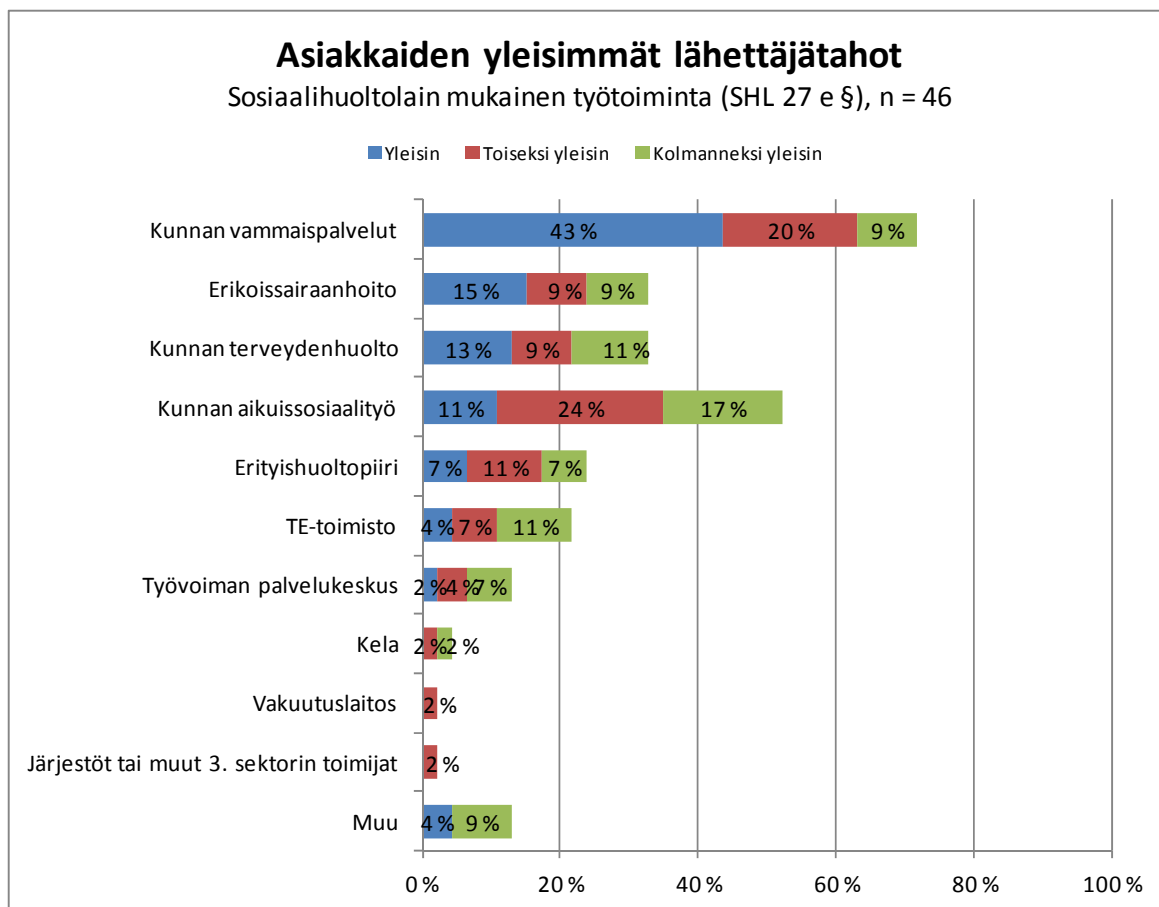
Samoin kuin sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa myös työtoiminnassa asiakkaiden työllistymisvaikeuksien taustalla on useimmin mielenterveysongelma, mutta kehitysvammaisuuden vuoksi palveluun ohjautuu asiakkaita yleisemmin kuin sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan. Mielenterveysongelma on vastaajien arvioiden mukaan palvelun asiakkaiden yleisimpänä työllistymistä vaikeuttavana asiana 44 %:ssa ja kehitysvamma 40 %:ssa vastanneista kunnista tai kuntayhtymistä.



Eläke-etuus on sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan asiakkaiden selvästi yleisin toimeentulon pääasiallinen lähde. Lähes yhdeksässä kymmenestä kunnasta eläke-etuus on asiakkaiden yleisin ja lähes kaikissa kunnissa vähintään toiseksi yleisin toimeentulon pääasiallinen lähde. Puolessa vastanneista kunnista kuntoutusraha on eläke-etuuden jälkeen asiakkaiden toiseksi yleisin toimeentulon lähde.

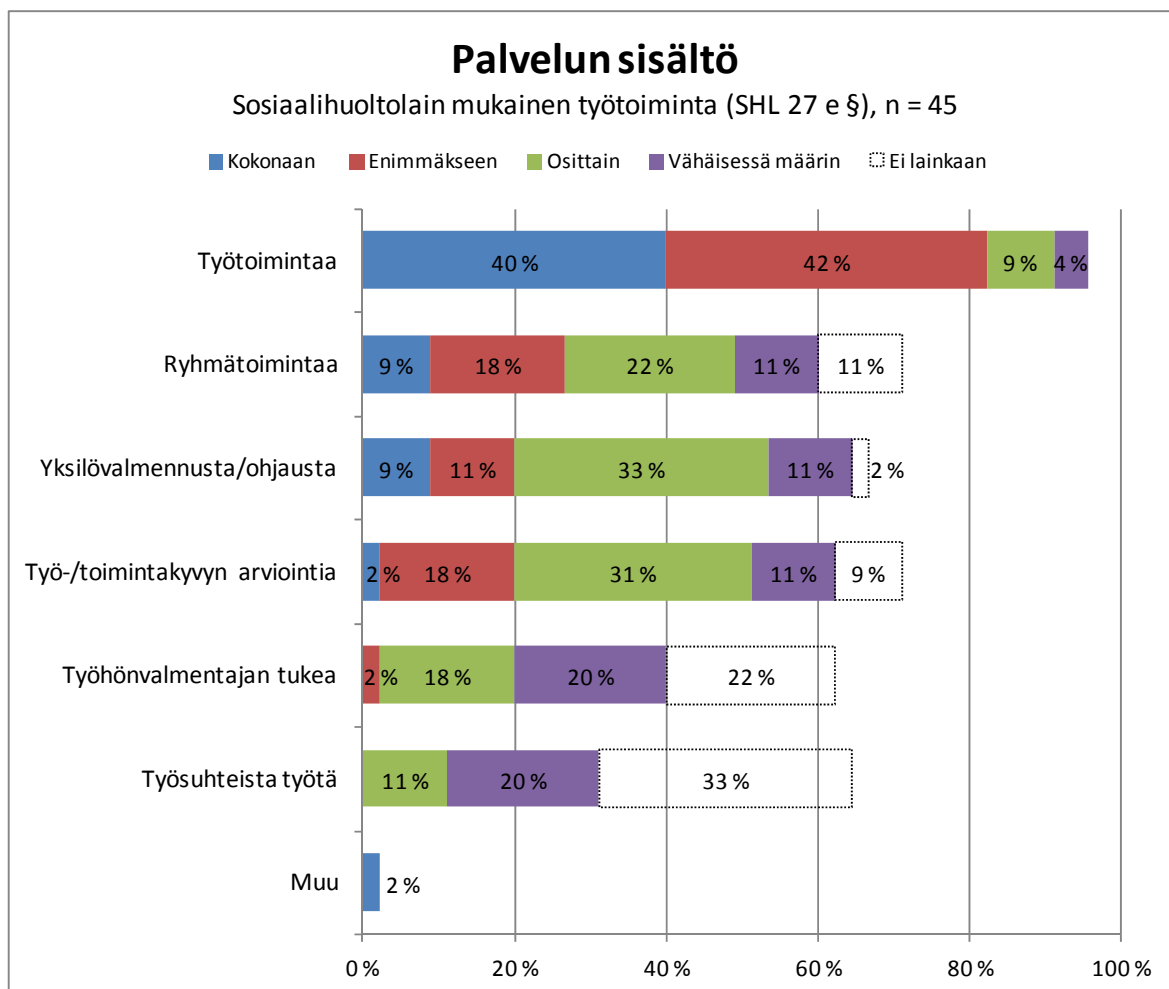
Asiakkaiden yleisimmät lähettäjätahot

Asiakkaat tulevat sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työtoimintaan selvästi useimmin kunnan vammaispalvelujen ohjaamina. Miltei puolessa kunnista kunnan vammaispalvelut on palvelun asiakkaiden yleisin ja yli 60 %:ssa kunnista vähintään toiseksi yleisin lähettäjätaho. Seuraavaksi yleisimmin asiakkaita lähettävät palveluun kunnan aikuissosiaalityö, terveydenhuolto tai erikoissairaanhoido. Kuviossa esitettyjen lähettäjätahojen lisäksi myös erityisoppilaitokset ohjaavat asiakkaita palveluun.



Palvelun sisältö

Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työtoiminta toteutetaan selvästi useimmin kokonaan (40 % kunnista) tai enimmäkseen (42 %) työtoimintana. Vastauksen tarkemmassa analyysissä selviää, että noin neljässä kymmenestä kunnasta palvelu toteutetaan enimmäkseen työtoimintana ja osittain tai vähäisessä määrin työsuhteisena työnä, yksilövalmennuksena tai -ohjauksena, työhönvalmentajan tukena, työ- tai toimintakyvyn arviointina tai ryhmätoimintana. Palvelu sisältää näitä elementtejä myös osassa niitä kuntia, jotka kertoivat palvelun tarkoittavan kokonaan työtoimintaa.



Noin puolessa vastanneista kunnista sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työtoimintaan kuuluu ainakin osittain yksilövalmennus tai -ohjaus, työ- tai toimintakyvyn arviointi tai ryhmätoiminta. Kokonaan yksilövalmennuksena, -ohjauksena tai ryhmätoimintana palvelu järjestetään noin joka kymmenennessä kunnassa. Työhönvalmentajan tukea on palvelun yhteydessä tarjolla ainakin osittain vain joka viidennessä kunnassa.

Työsuhteisen työn kohdalla osa vastaajista on voinut ymmärtää kysymyksen laajemmin kuin on tarkoitettu: he ovat mahdollisesti käsitelleet kokonaisuutena sekä vammaisten henkilöiden työtoimintaa (SHL 27 e §) että työllistymistä tukevaa toimintaa (SHL 27 d §), vaikka lain mukaan työsuhteinen työ kuuluu vain jälkimmäiseen. Vastaukset voivat kuitenkin kertoa myös siitä, että osassa kuntia palvelujen

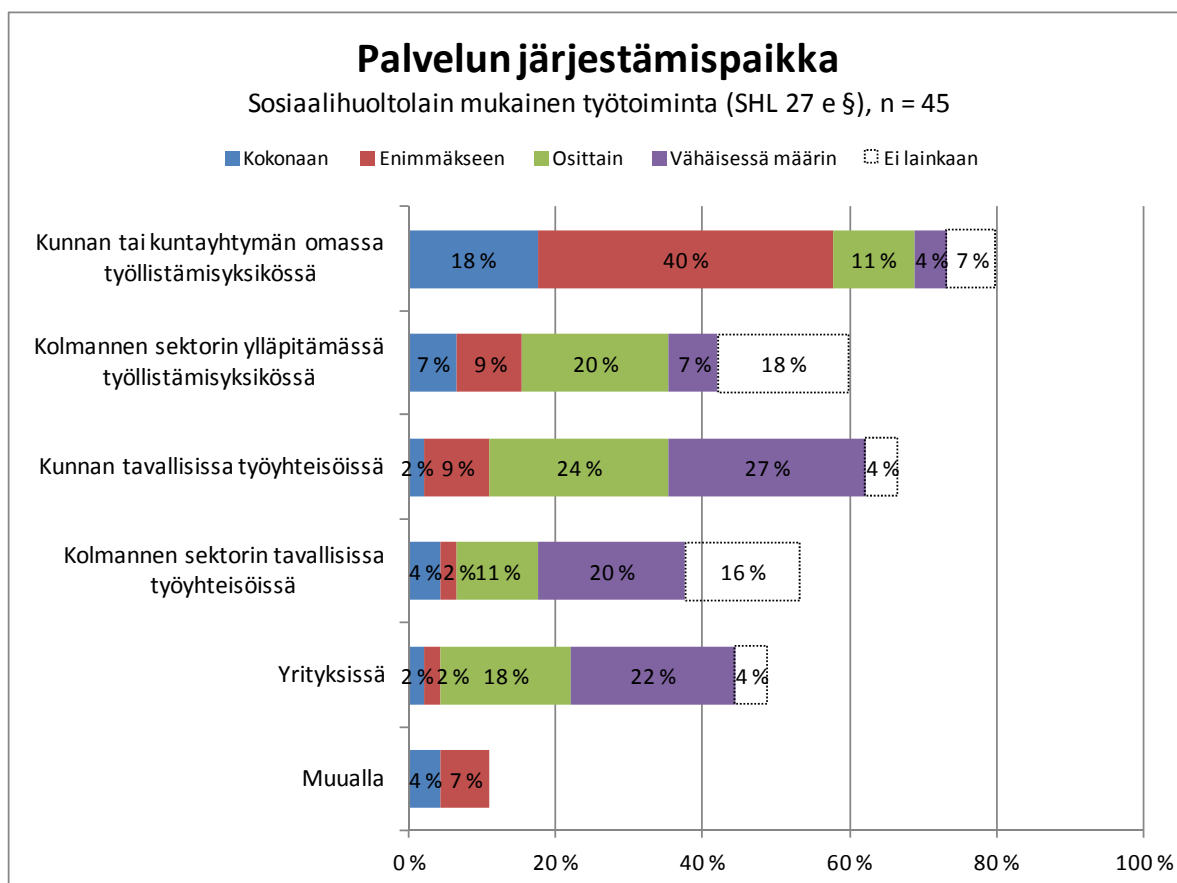
sisältöjen eroja ei tunnisteta tai vastaajat ovat sekoittaneet keskenään työtoiminnan ja työllistymistä tukevan toiminnan. Tämä havaittiin myös edellä sosiaalihoitolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan sisältöjä koskevissa vastauksissa.

Ohjaajaa kohden sosiaalihoitolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa on vastausten perusteella 9–10 asiakasta. Palvelun asiakasmäärän odotetaan kasvavan ainakin jonkin verran 70 %:ssa kuntia; vain 4 %:ssa kuntia määrän odotetaan vähenevän.

Palvelun järjestämispaikka

Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työtoiminta järjestetään selvästi useimmin (lähes 60 %:ssa kuntia kokonaan tai enimmäkseen) kunnan tai kuntayhtymän omissa työllistämisyksiköissä. Kolmannen sektorin ylläpitämien yksiköiden osuus jää pienemmäksi: niissä työtoiminta järjestetään pääosin noin joka kuudennessa kunnassa.

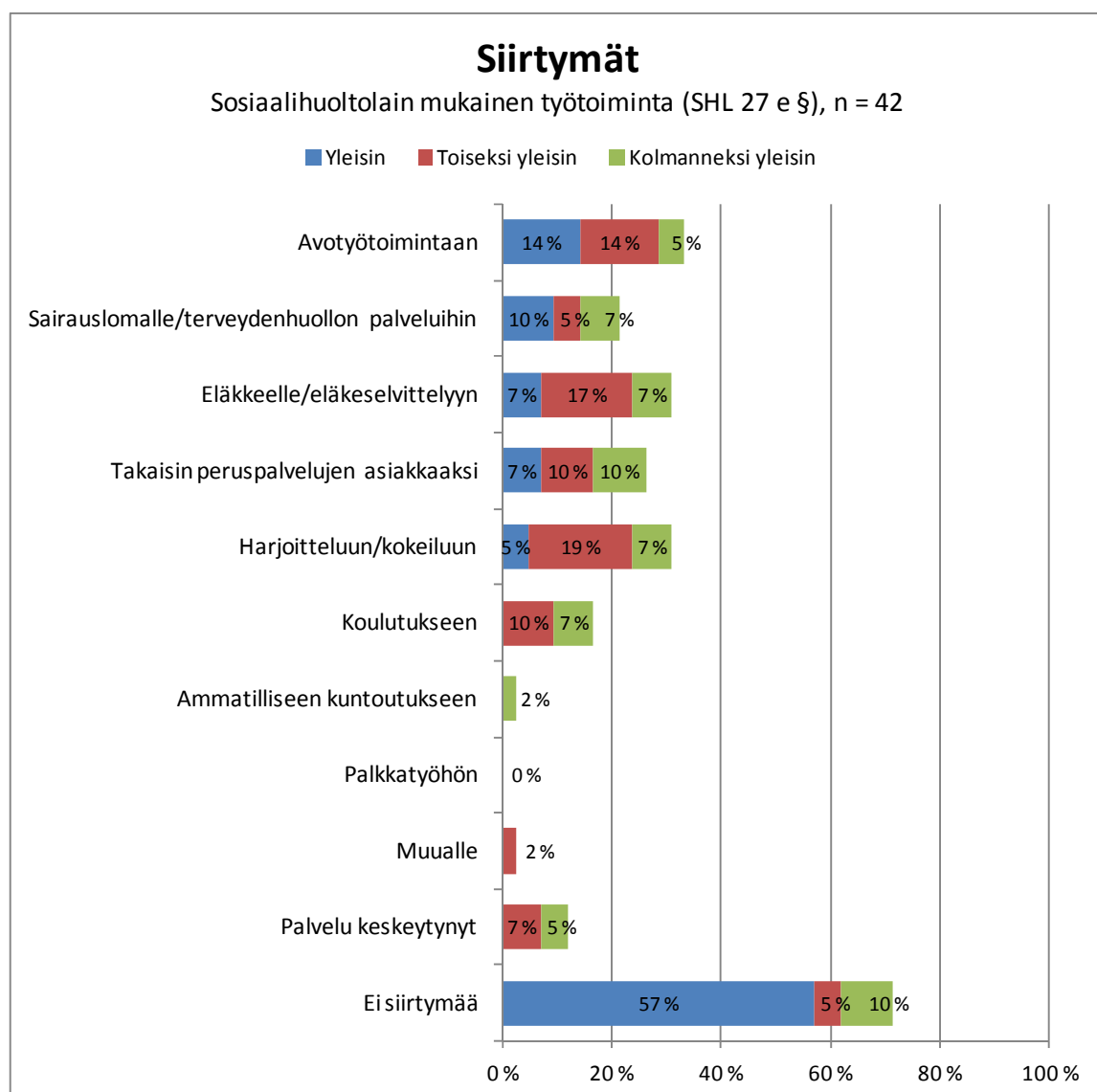
Pienessä osassa kuntia työtoiminta järjestetään kokonaan tai enimmäkseen avotyötoimintana eli työtoimintana tavallisissa työyhteisöissä. Varsin yleinen järjestämistapa (vajaa puolet kunnista) on kuitenkin se, että työtoiminta toteutetaan enimmäkseen kunnan omissa työllistämisyksiköissä ja osittain tai ainakin vähäisessä määrin kolmannen sektorin ylläpitämässä yksiköissä tai avotyötoimintana. Muutama vastaaja totesi avovastauksissa, että työtoiminta hankitaan ostopalveluna esimerkiksi yksityiseltä työkeskukselta, kolmannen sektorin palveluntuottajalta tai kuntayhtymältä.



Avotyötoiminta toteutetaan useimmin eli noin joka kolmannessa kunnassa ainakin osittain kunnan omissa työyhteisöissä. Kolmannen sektorin tavallisissa työyhteisöissä tai yrityksissä avotyötoimintaa järjestetään ainakin osittain joka viidennessä kunnassa.

Siirtymät

Samoin kuin sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta myös työtoiminta näyttäyty varsin pitkäkestoisena palveluna: yli puolessa kunnista yleisin tilanne vuoden 2012 aikana oli se, että asiakkaat pysyivät edelleen palvelussa. Avotyötoimintaan palvelusta siirryttiin yleisimmin 14 %:ssa kunnista. Noin joka neljännessä kunnassa kolmen yleisimmän siirtymän joukossa olivat avotyötoiminnan lisäksi siirtymiset työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työkokeiluun, eläkkeelle tai eläkeselvittelyyn tai takaisin peruspalvelujen³ asiakkaaksi ja joka viidennessä kunnassa siirtymiset sairauslomalle tai terveydenhuollon palveluihin. Palkkatyöhön eteneminen ei ollut missään vastanneessa kunnassa kolmen yleisimmän siirtymän joukossa.

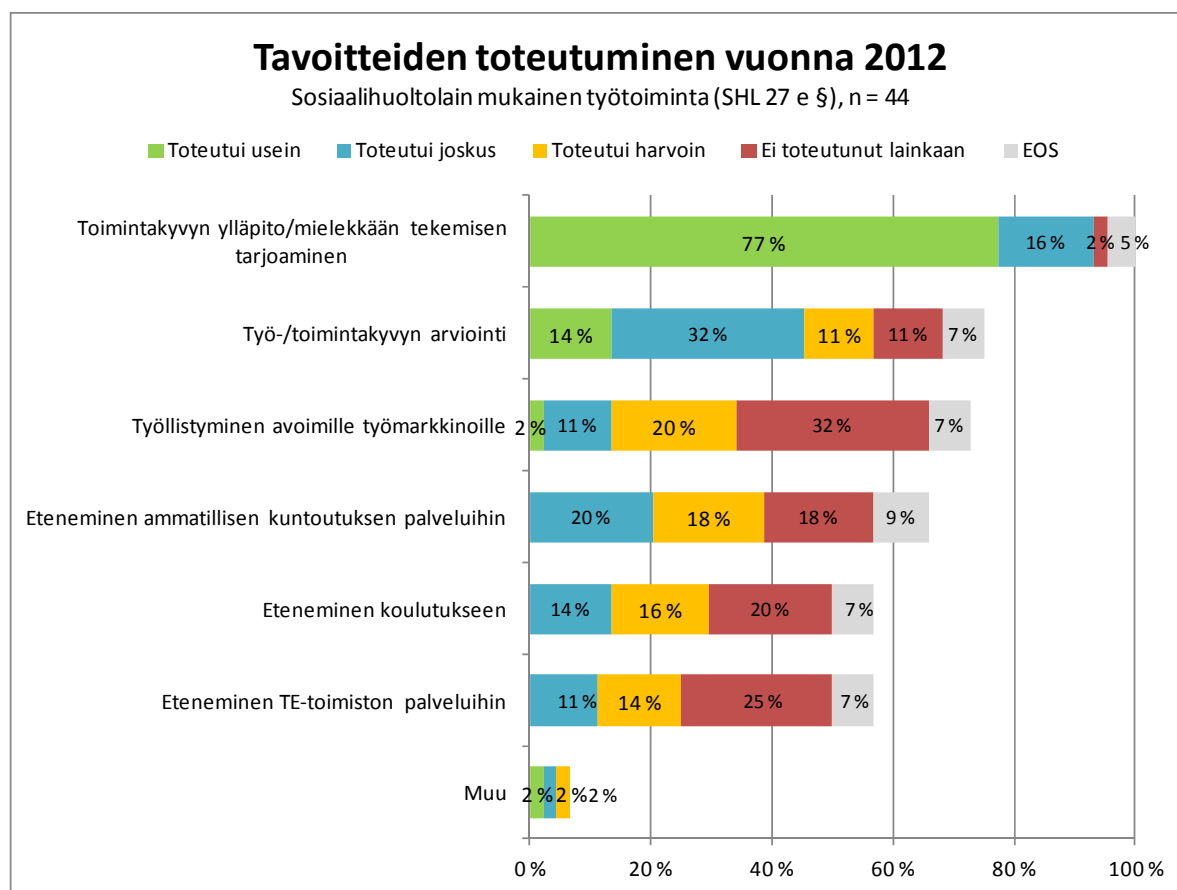


³ Esim. TE-toimisto, kunnan sosiaalitoimi, terveystalvelut tai vammaispalvelut

Tavoitteiden toteutuminen

Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan selvästi useimmin tärkeimpänä pidetty tavoite eli toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen on toteutunut vuoden aikana usein 77 %:ssa ja vähintäänkin joskus 93 %:ssa vastanneista kunnista. Myös työ- tai toimintakyvyn arviointi on toteutunut kuntien tavoitteiden mukaisesti eli 14 %:ssa kuntia usein ja lähes puolessa kunnista ainakin joskus vuoden 2012 aikana. Myös ammatillisen kuntoutuksen palveluihin, koulutukseen tai TE-toimiston palveluihin on edetty osassa kuntia.

Avoimille työmarkkinoille työllistyminen on joissakin kunnissa toteutunut ainakin joskus vuoden 2012 aikana, vaikka kolmen yleisimmän siirtymän joukkoon se ei yllä missään kunnassa, kuten edellä havaittiin. Vastausten tarkemmassa analyysissä selviää, että niissä kunnissa, joissa avoimille työmarkkinoille työllistyminen on asetettu palvelun tavoitteeksi, se myös toteutuu todennäköisemmin kuin muissa kunnissa.



Sitä, miksi tavoitteet asiakkaiden etenemisestä työmarkkinoille, koulutukseen, TE-toimiston palveluihin tai ammatillisen kuntoutuksen palveluihin toteutuvat niin harvoin, perusteltiin pitkälti samoilla argumenteilla kuin vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan kohdalla: asiakkaiden ongelmien vaikeudella tai heikolla toimintakyvyllä, heikolla työllisyystilanteella sekä resurssien vähyydellä. Asiakkaiden heikko toimintakyky nousi työtoiminnassa useammin etenemättömyyden syyksi kuin työllistymistä tukevan toiminnan arvioinneissa. Resursseja kaivataan lisää mm. työhönvalmennukseen, koulutustarjontaan, kuntoutuspalveluihin sekä työkyvyn arviointipalveluihin.

Samoin kuin vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan myös työtoimintaan kaivataan lisää resursseja mm. asiakkaiden ohjaukseen. Joissakin kunnissa itse palvelua eli vammaisten henkilöiden työtoimintaa pitäisi vastaajien mielestä lisätä; toivotaan, että päättäjät näkisivät työtoiminnan merkityksen mm. mielenterveyspalvelujen kustannusten vähentäjänä. Monissa kunnissa nähdään, että etenemistavoitteet toteutuisivat paremmin, jos työnantajat saisivat enemmän taloudellista ja muuta tukea ja jos työnantajien kanssa tehtäisiin tiiviimpää yhteistyötä. Työnantajien riskit palkata osatyökykyisiä pitäisi saada pienemmiksi. Palvelutarjontaa toivotaan monipuolisemmaksi ja yksilöllisemmäksi. Asiakkaille pitäisi tehdä yksilöllisempiä suunnitelmia ja työllistymisen polkuja.

Muita yksittäisiä ehdotuksia etenemistavoitteiden saavuttamiseksi olivat mm. työnantajien velvoittaminen työllistämään osatyökykyisiä, välityömarkkinoiden kehittäminen ja avustavien tehtävien lisääminen, joustot työehtosopimukseen sekä yhteistyön parantaminen sosiaali- ja terveystoimen kanssa erityisesti mielenterveyskuntoutujien kohdalla.

Hyvät puolet ja kehittämiskohdat

Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan hyvänä puolena nähtiin useimmin sen merkitys asiakkaille; palvelu tarjoaa heille mielekästä ja toimintakykyä ylläpitävää toimintaa, ja asiakkaat viihtyvät työtoiminnassa. Palvelu nähdään myös merkittävänä tukitoimena mm. mielenterveyskuntoutujien avohuollossa. Palvelun hyvänä puolena nostettiin usein esiin myös sen laatu: palvelu on kunnassa asiakaslähtöistä, yksilöllistä, monipuolista ja joustavaa.

Myönteiseksi koettiin myös se, että palvelua on ylipäättään saatavilla ja että kunta suhtautuu positiivisesti palvelun järjestämiseen. Osa vastaajista on tyytyväinen siihen, että palvelu on saatavilla kätevästi ostopalveluna esim. kuntayhtymältä. Muina myönteisinä puolina palvelussa nähtiin mm. se, että palvelu on asiakasta lähellä ja helposti saavutettavissa ja että palvelua käytännössä toteuttava henkilökunta on ammattitaitoista ja motivoitunutta.

Vammaisten henkilöiden työtoiminnan kehittämiskohtana nostettiin usein esiin se, että palvelun pitäisi olla tavoitteellisempaa ja enemmän eteenpäin, erityisesti avoimille työmarkkinoille suuntaavaa. Myös resursseja tarvittaisiin monessa kunnassa enemmän. Palvelua pitäisi olla laajemmin tarjolla, jotta se pystyisi vastaamaan mm. mielenterveyskuntoutujien palvelutarpeeseen. Erityisesti resursseja tarvitaan työllistymisen tukemiseen, mikä tarkoittaa käytännössä työelämään ohjaavan henkilöstön lisäresursointia. Moni vastaaja kaipasi palveluun myös monipuolisempia vaihtoehtoja yksilöllisen kiinnostuksen mukaan. Niin ikään yhteistyön kehittäminen työnantajien kanssa sekä eri toimijoiden ja kunnan eri hallintokuntien välillä nostettiin muutamassa kunnassa palvelun kehittämiskohteeksi.

2.3 KEHITYSVAMMALAIN MUKAINEN TYÖTOIMINTA JA TYÖHÖNVALMENNUS

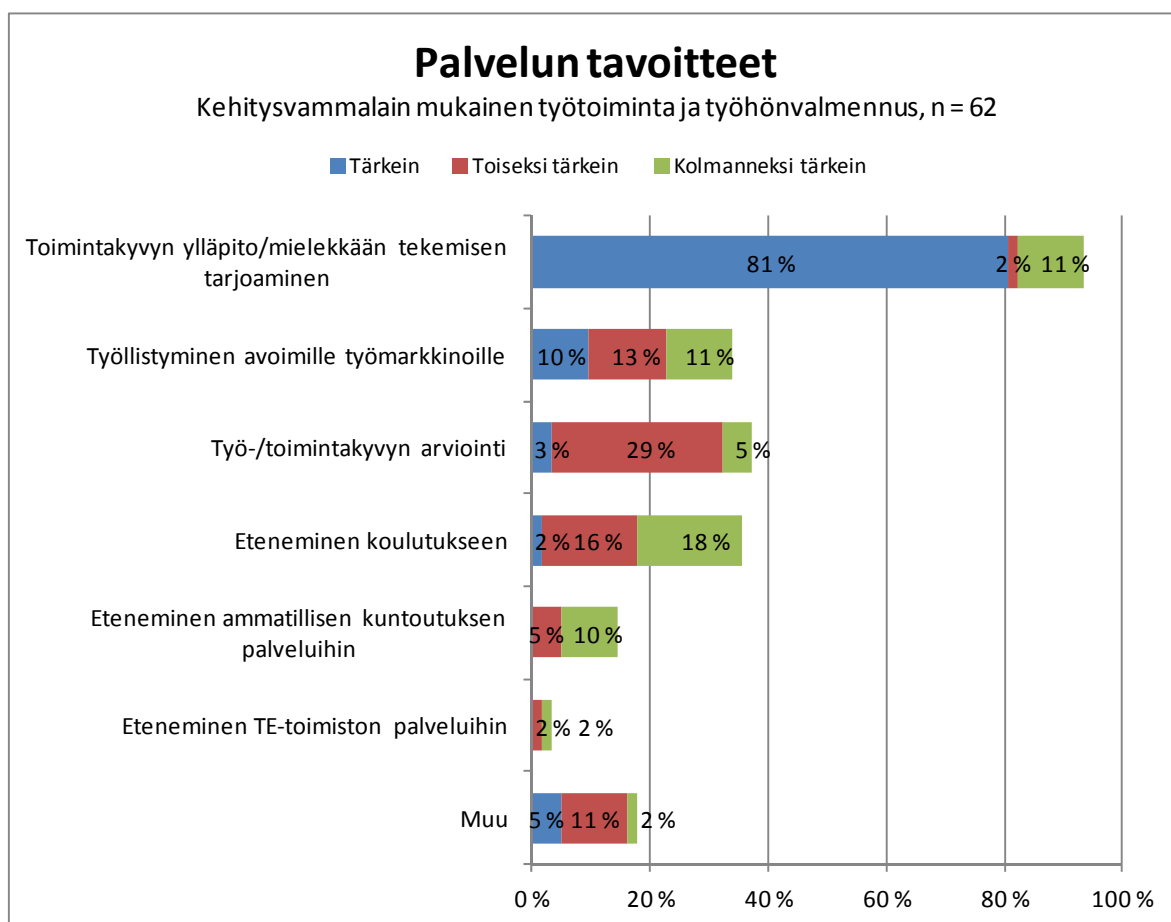
Kehitysvammaisille voidaan järjestää työllistymistä tukevaa toimintaa tai työtoimintaa sosiaalihuoltoa koskevan yleislain puitteissa, mutta yleisimmin työelämäosallisuutta tukevat palvelut järjestetään heille kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevan erillislain (519/1977) perusteella. Kehitysvammalain 2 §:ssä työtoiminta liitetään asumisen järjestämiseen ja muihin yhteiskuntaan sopeutumista edistäviin palveluihin. Asumispalvelujen ja työtoiminnan järjestämisellä vastataan yleisesti kehitysvammaisen henkilön aikuisiän palvelutarpeisiin ja merkityksellisen arjen haasteeseen. Kehitysvammalain 35 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa. Erityishuollon lainsäädännöllä ei tarkemmin ohjata työtoiminnan järjestämistä (Ilmonen et al., 2011, 14).

Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportissa (2012, 185) todetaan, että kehitysvammaisten henkilöiden palveluja on kehitetty pääosin erillisenä järjestelmänä ja irrallaan muusta vammaispolitiikasta ja yleisistä sosiaali- ja terveyspalveluista aina 2000-luvulle asti. Kehitysvammaisille henkilöille voidaan järjestää heidän tarvitsemiaan erityispalveluja sekä vammaispalveluin että kehitysvammalain nojalla mutta käytännössä kehitysvammaisuuden toteaminen johtaa edelleen usein kehitysvammalain kokonaisvaltaiseen soveltamiseen (em. 184). Tämä on havaittavissa myös työelämäosallisuutta edistävien palvelujen järjestämisessä: kehitysvammaisille järjestetään palvelut yleensä kehitysvammalain perusteella.

Tämän palvelun kysymyksiin on vastannut enimmillään 64 vastaajaa, jotka edustavat kuntayhtymäkohtaiset vastaukset huomioiden 88 kuntaa. Kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä oli viime vuoden lopussa 2 049 188 henkilöä.

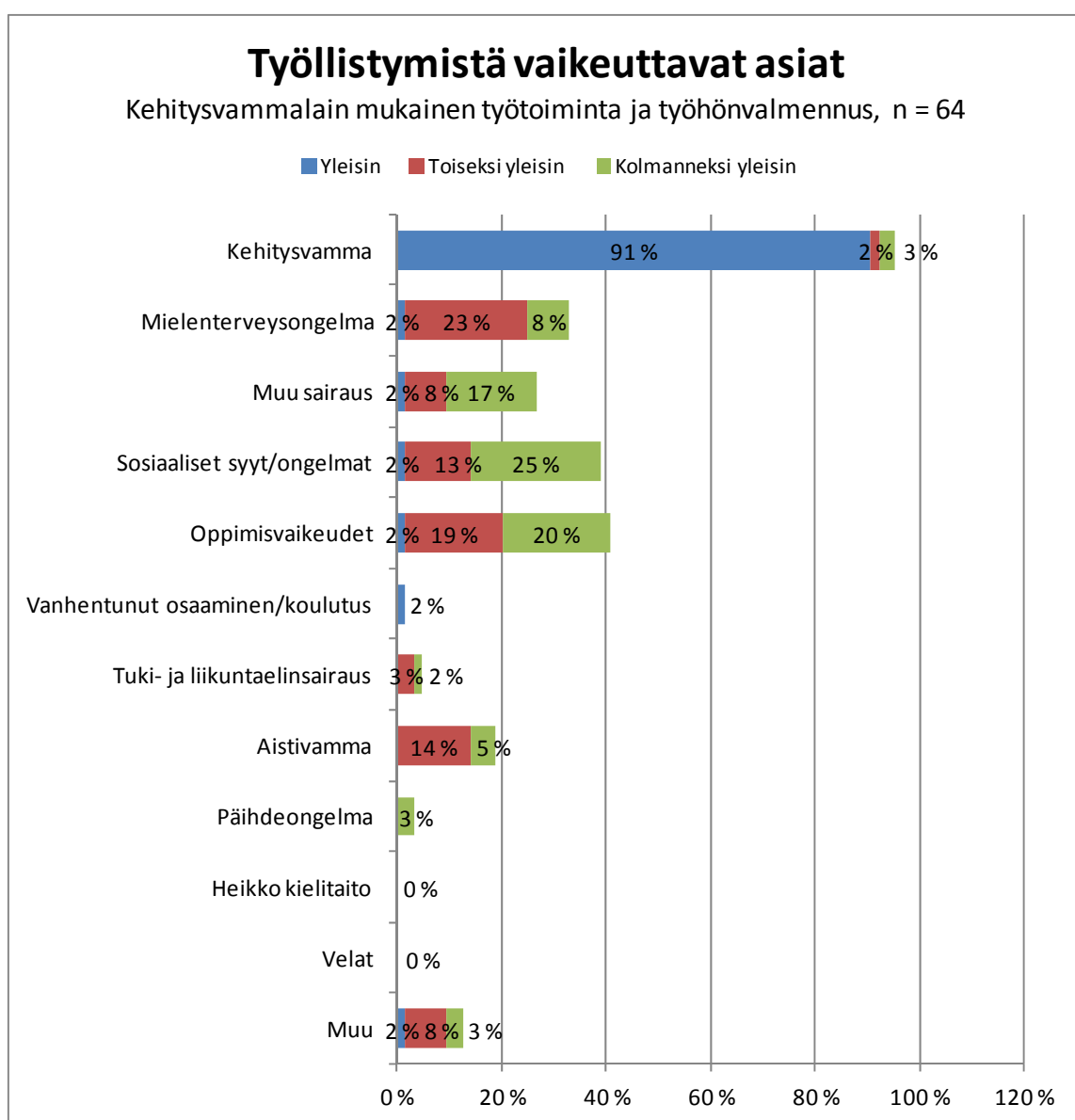
Palvelun tavoitteet

Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus muistuttaa sosiaali- huoltolain mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa sille kunnissa asetettujen tavoitteiden osalta: toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista pidetään palvelun tärkeimpänä tavoitteena 81 %:ssa vastanneista kunnista. Työ- tai toimintakyvyn arviointi on vähintään toiseksi tärkeimpänä tavoitteena joka kolman- nessa kunnassa ja avoimille työmarkkinoille työllistyminen tai eteneminen koulutuk- seen noin joka viidennessä kunnassa. Muina tavoitteina nostettiin esiin lähinnä toi- mintakyvyn ylläpitoon liittyviä asioita: elämänhallintaa, vuorokausirytmien säilyttä- mistä ja yhteisöön kuulumista.



Palvelun asiakkaat

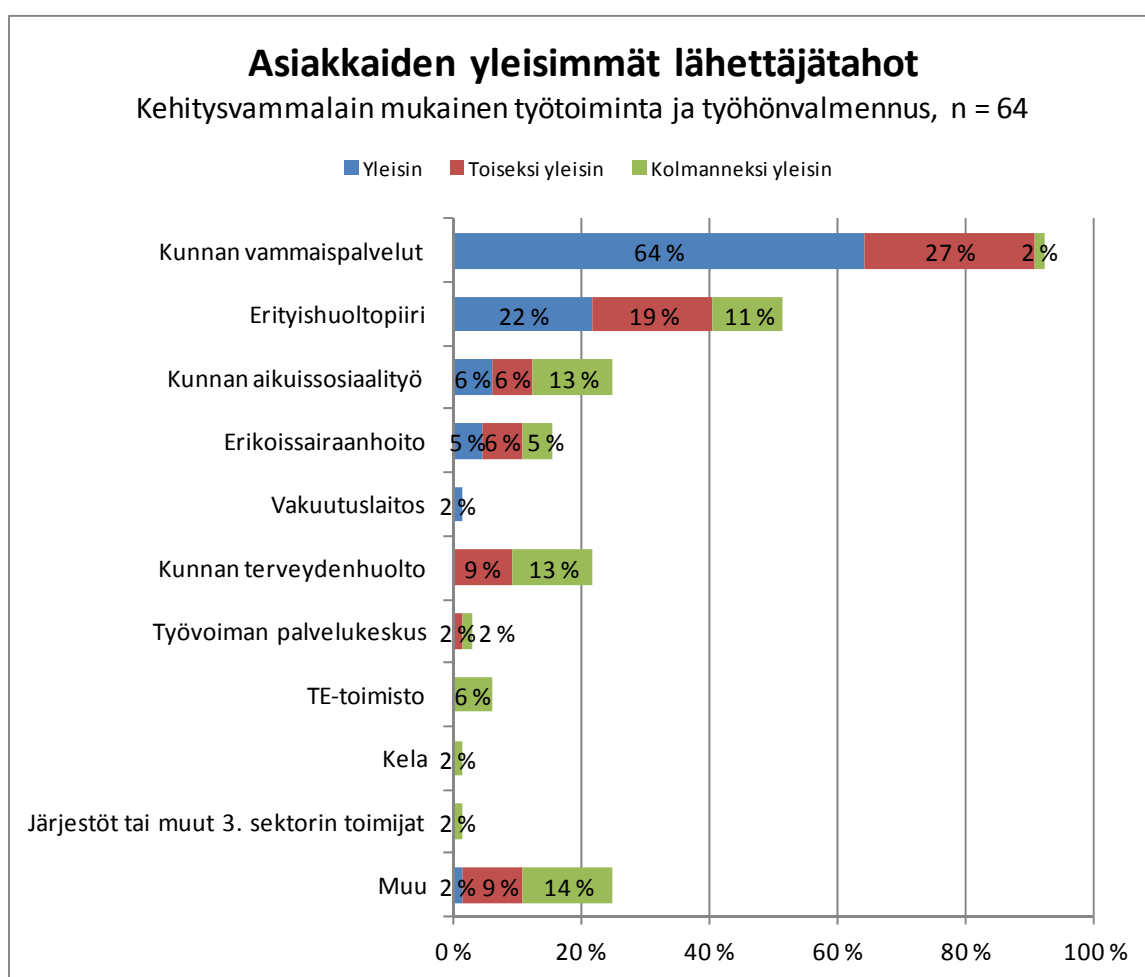
Kehitysvamma on palvelun asiakkaiden yleisin työllistymistä vaikeuttava asia yhdeksässä kymmenestä kunnasta. Osalla palvelun asiakkailla on kuitenkin myös muita työllistymistä hankaloittavia asioita joko niin, että asiakkaalla on kehitysvamman lisäksi esimerkiksi oppimisvaikeuksia tai että palvelussa on myös muita kohderyhmiä, esimerkiksi mielenterveyskuntoutujia. Neljässä kymmenestä kunnasta kolmen yleisimmän työllistymistä vaikeuttavan asian joukossa ovat sosiaaliset syyt, sosiaaliset ongelmat tai oppimisvaikeudet. Noin joka kolmannessa kunnassa kolmen yleisimmän työllistymistä vaikeuttavan asian joukossa on mielenterveysongelma ja joka viidennessä kunnassa aistivamma. Muina työllistymistä vaikeuttavina asioina mainitaan useimmin yhteiskunnan ja työnantajien kielteiset asenteet kehitysvammaisia kohtaan.



Eläke-etuus on käytännössä kaikissa kunnissa palvelun asiakkaiden yleisin toimeentulon pääasiallinen lähde. Noin joka kolmannessa kunnassa toiseksi yleisimpänä asiakkaiden toimeentulon lähteenä on kuntoutusraha.

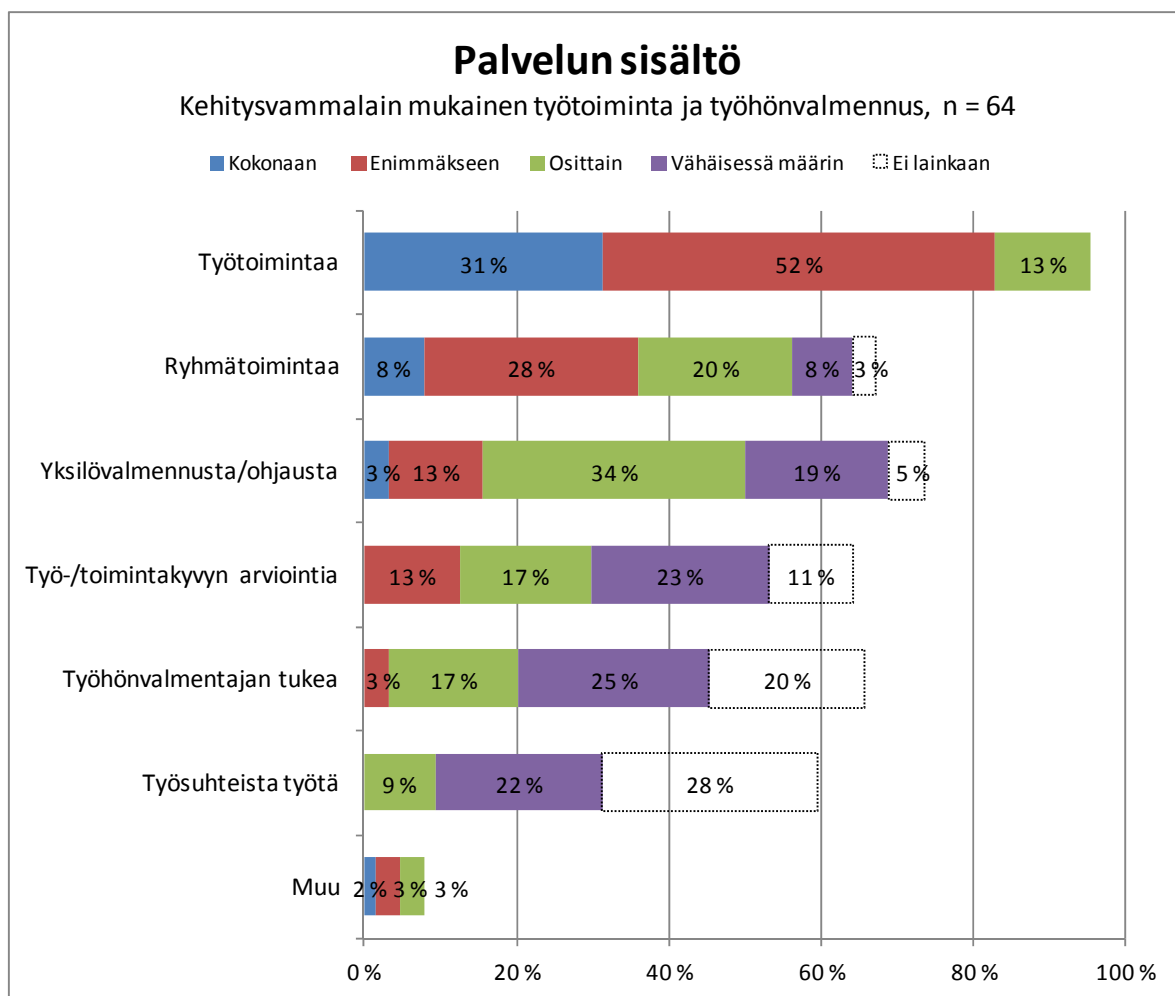
Asiakkaiden yleisimmät lähettäjätahot

Kunnan vammaispalvelut on tämän palvelun asiakkaiden selkeästi yleisin lähettäjätaho. Toiseksi useimmin asiakkaat tulevat palveluun kehitysvammaisten erityishuollosta vastaavasta erityishuoltopiiristä. Kahdessa kolmesta kunnasta vammaispalvelut on palvelun asiakkaiden yleisin ja yhdeksässä kymmenestä kunnasta vähintään toiseksi yleisin lähettäjätaho. Erityishuoltopiiri on asiakkaiden yleisimpänä lähettäjätahona viidenneksessä kuntia ja vähintään toiseksi yleisimpänä neljässä kymmenestä kunnasta. Muiden lähettäjätahojen osuus jää pienemmäksi. Reilussa viidenneksessä kuntia kolmen yleisimmän lähettäjätahon joukossa ovat kunnan aikuissosiaalityö tai terveydenhuolto ja vajaassa viidenneksessä kuntia erikoissairaanhoito. Muina lähettäjätahoina mainitaan useimmin eli 14 %:ssa kuntia oppilaitokset.



Palvelun sisältö

Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus tarkoittaa valtaosassa kuntia joko kokonaan tai enimmäkseen työtoimintaa. Vain noin joka viidennessä kunnassa palvelu sisältää osittain myös työhönvalmentajan tukea. Yksilövalmennusta tai -ohjausta on sen sijaan tarjolla vähintäänkin osana palvelua noin puolessa kunnista, ja ryhmätoimintana palvelu toteutetaan kokonaan tai enimmäkseen reilussa kolmanneksessa kuntia. Vajaassa kolmanneksessa kuntia palvelu tarkoittaa ainakin osittain myös työ- tai toimintakyvyn arviointia. Muu, mikä -avovastauksissa kerrottiin mm., että palvelu tarkoittaa myös päivätoimintaa.

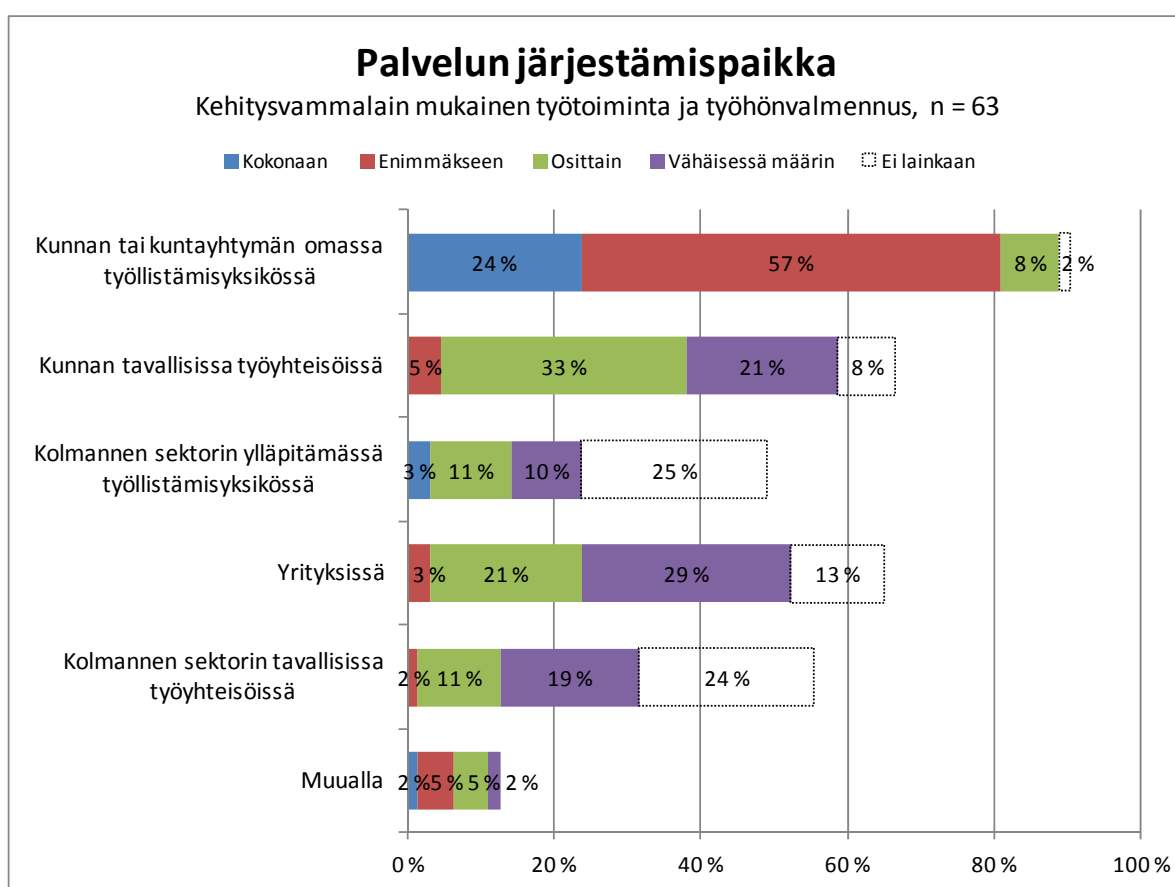


Ohjaajaa kohden kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa on vastausten perusteella noin yhdeksän asiakasta, ja suurimmassa osassa kuntia ohjaajakohtainen asiakasmäärä vaihtelee 6–10 asiakkaan välillä. Palvelun asiakasmäärän odotetaan kasvavan ainakin jonkin verran 63 %:ssa ja vähenevän 9 %:ssa kuntia.

Palvelun järjestämispaikka

Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus järjestetään selvästi useimmin (yli 80 %:ssa kuntia kokonaan tai enimmäkseen) kunnan tai kuntayhtymän omissa työllistämisyksiköissä. Monissa kunnissa palvelua järjestetään sen lisäksi ainakin osittain myös avotyötoimintana, reilussa kolmanneksessa kuntia kuntien omissa työyhteisöissä, reilussa viidenneksessä kuntia yrityksissä ja 13 %:ssa kuntia kolmannen sektorin tavallisissa työyhteisöissä.

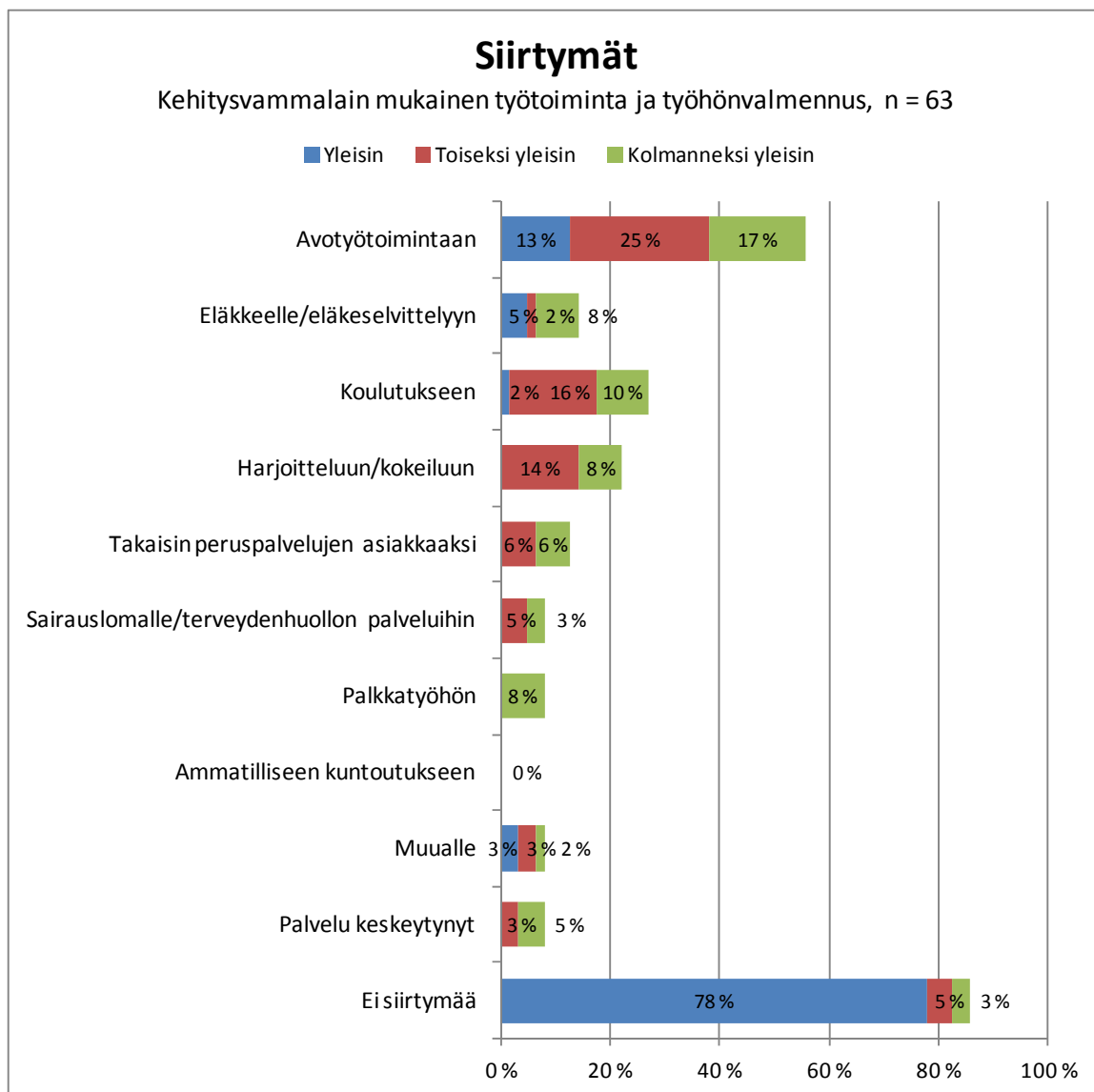
Huomionarvoista on palvelun järjestämisen vahva painottuminen kunnan tai kuntayhtymän omiin yksikköihin. Kolmannen sektorin ylläpitämien työllistämisyksiköiden osuus palvelun järjestäjänä jää selvästi pienemmäksi kuin kolmessa muussa tutkitussa palvelussa.



Muu, mikä -avovastauksissa kerrottiin mm., että palvelua hankitaan ostopalveluna kuntayhtymältä, yksityiseltä palveluntuottajalta tai että palvelua järjestetään kunnan omissa säätiössä tai toisen kunnan työllistämisyksikössä.

Siirtymät

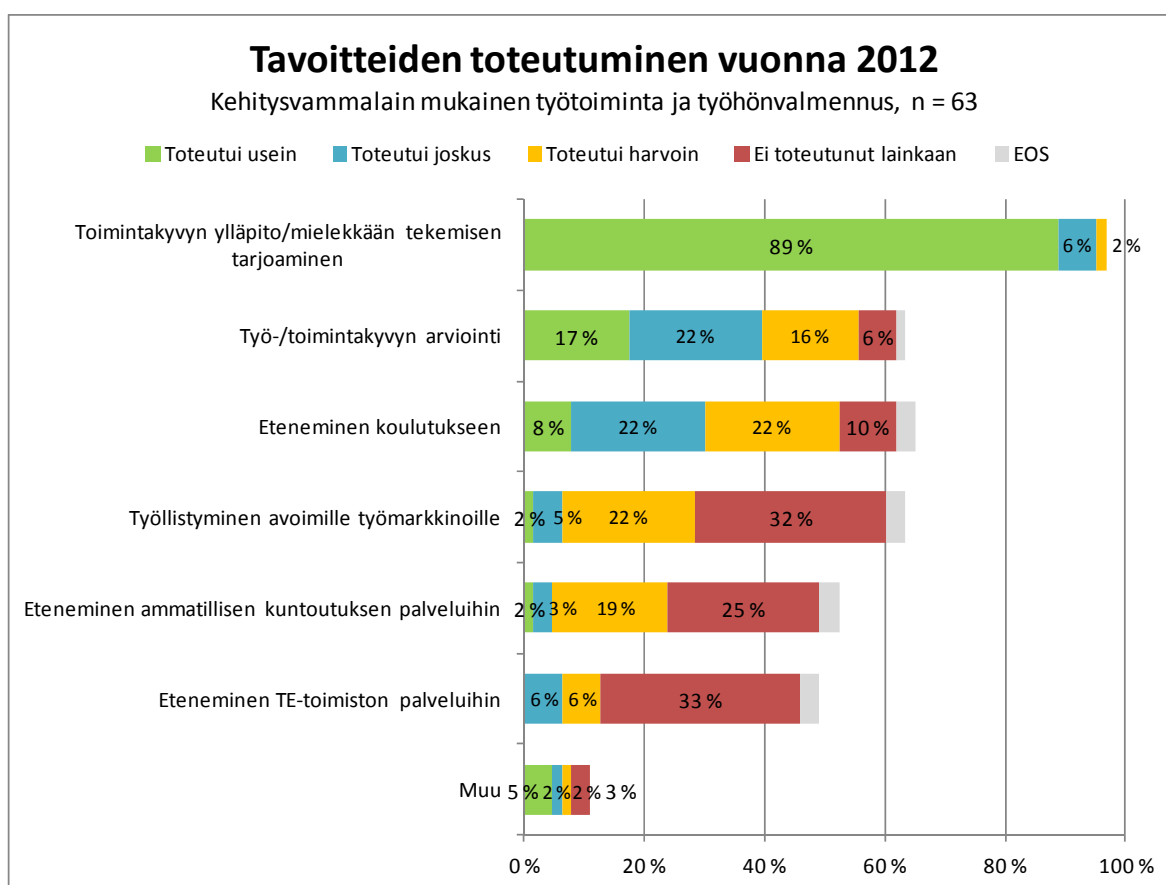
Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus on vastausten perusteella neljästä tutkitusta palvelusta pitkäkestoisinta. Neljässä viidestä kunnasta yleisin tilanne on vuoden 2012 aikana ollut se, että asiakkaat ovat pysyneet palvelussa. Jos asiakkaat ovat siirtyneet palvelusta eteenpäin, he ovat useimmin sijoittuneet avotyötoimintaan (13 %:ssa kuntia yleisin siirtymä). Avotyötoiminta puolestaan on luokiteltavissa yhdeksi palvelun muodoksi, joten nämäkin asiakkaat ovat pysyneet kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen piirissä.



Jos tarkastellaan toiseksi yleisimpiä siirtymiä, varsinaisia siirtymiä ovat olleet useimmin eteneminen koulutukseen, työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työkokeiluun, jotka ovat olleet toiseksi yleisimpiä siirtymiä vajaassa viidenneksessä kuntia.

Tavoitteiden toteutuminen

Kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan yleisimmin tärkeimpänä tavoitteena pidetty toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen on toteutunut käytännössä kaikissa kunnissa. Myös työ- tai toimintakyvyn arviointi (39 %:ssa kuntia toteutui ainakin joskus vuonna 2012) ja eteneminen koulutukseen (30 %) toteutuivat kuntien tavoitteiden mukaisesti. Avoimille työmarkkinoille työllistymistä pidetään harvoin palvelun tavoitteena, ja se myös toteutuu harvoin. Työllistyminen oli palvelun tärkeimpänä tavoitteena 10 %:ssa kuntia, ja vuoden aikana se toteutui ainakin joskus 7 %:ssa kuntia.



Sitä, miksi työllistymistavoite ei toteudu tai toteutuu niin harvoin, perusteltiin ennen kaikkea työmarkkinoihin liittyvillä seikoilla. Alueen työllisyystilanne on heikko, eikä sopivia työpaikkoja ole tarjolla. Myös työnantajien asenteet vaikeuttavat asiaa; vastaajat kokivat, että kehitysvammaisia ei hyväksytä tavallisille työpaikoille. Työnantajilla ei myöskään ole riittävästi resursseja ohjata kehitysvammaista työpaikalla.

Työllistymistavoite toteutuisi vastaajien mielestä paremmin, jos työnantajille annettaisiin enemmän taloudellista ja muuta tukea osatyökykyisten työllistämiseen. Tukijärjestelmää voisi muokata niin, että työnantajat saisivat ainakin aluksi nykyistä paremman korvauksen työllistämisestä. Myös tiedottaminen kehitysvammaisen palkkaamisen tukimuodoista edistäisi työllistymistä; tätä tietoa tarvitsisivat työnantajien lisäksi myös TE-toimistot, työvoiman palvelukeskukset, kunnan toimijat ja perheet.

Työnantajia pitäisi vastaajien mielestä myös valmentaa ja kouluttaa kehitysvammaisten ohjaamiseen työpaikalla, ja työllistämispalvelun tarjoajan tulisi omalta osaltaan varmistaa työllistyjälle riittävä ohjaus työpaikalla. Työllistymistä edistäisivät myös työnantajien ja työyhteisöjen asenteiden muuttaminen sekä työnantajayhteistyön lisääminen. Työyhteisöjen pitäisi hyväksyä ihmisten erilaisuus, ja työnantajien kanssa voisi aloittaa yhteistyöhankkeita. Osa vastaajista olisi valmis myös velvoittamaan työnantajia työllistämään osatyökykyisiä.

Työmarkkinoiden rajoitusten jälkeen seuraavaksi useimmin etenemisen esteeksi koettiin asiakkaiden heikko työ- ja toimintakyky. Asiakkaat ovat liian heikossa kunnossa tai liian iäkkäitä, ja heidän osaamisensa on riittämätöntä työmarkkinoille. Muutama vastaaja perusteli etenemättömyyttä sillä, että asiakkaat itse eivät halua siirtyä palvelusta pois ja hakeutua vaikkapa TE-toimiston tai ammatillisen kuntoutuksen palveluihin. Taustalla on monesti se, että eläkeratkaisu tuntuu turvalliselta, ja eteneminen näyttäytyy siinä suhteessa riskinä.

Koulutukseen ei edetä tai edetään harvoin siksi, että koulutuspaikkoja on liian vähän. Kehitysvammaisille ja muille erityisryhmille pitäisikin olla tarjolla enemmän koulutuspaikkoja, mm. erityisammattikoulujen aloituspaikkoja pitäisi lisätä. Myös erityisammattinvalinnan ohjausta pitäisi olla tarjolla enemmän, ja työpaikan etsimiseen pitäisi antaa tukea jo koulutuksen työharjoitteluvaiheessa. Muutama vastaaja toteaa, että koulutusta ei tarvita, koska asiakkaalla jo on ammatillinen koulutus tai asiakas on jo niin iäkäs, ettei koulutus ole ajankohtaista.

Palvelujen osalta todettiin monesti, että asiakkaat eivät etene työmarkkinoille, koska palvelun järjestäjällä ei ole riittävästi työhönvalmennusresursseja. Moni tiedostaa, että työkeskustoiminta ei vastaa tämän päivän tarpeisiin, ja työhönvalmennusta pitäisi kehittää ja lisätä. Työhönvalmennukseen ja tuettuun työhön pitäisi satsata enemmän resursseja, ja myös TE-toimistojen pitäisi tulla mukaan osatyökykyisten työllistämisen tukemiseen mm. työhönvalmentajapalveluja tarjoamalla.

Joustavuus työpaikoilla, etuuksissa ja palveluissa lisäisi vastaajien mukaan niin ikään etenemistavoitteiden toteutumista. Työpaikkoja pitäisi räätälöidä osatyökykyisille sopiviksi, palkan ja eläkkeen yhteensovittaminen pitäisi tehdä helpommaksi ja työllistyjälle edullisemmaksi, ja mm. työtoimintaa pitäisi kehittää enemmän työelämään suuntaavaksi palveluksi. Kehitysvammalakia pitäisi uudistaa työtoimintapainotteisuudesta työelämätavoitteelliseksi.

Hyvät puolet ja kehittämiskohdat

Kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen hyvänä puolena nähtiin selvästi useimmin sen saatavuus. Palvelua pystytään järjestämään kaikille tai lähes kaikille sitä tarvitseville. Työtoimintapaikkoja on riittävästi, ja ohjautuminen palveluun toimii. Ostopalveluna palvelua hankitaan yleensä kuntayhtymiltä, ja vastaajat pitivät kuntayhtymän tarjoamaa palvelua laadukkaana ja sen henkilöstöä ammattitaitoisena. Myös kunnan itse tuottaman palvelun henkilöstöä pidettiin ammattitaitoisena, osaavana, sitoutuneena, motivoituneena ja uudistushaluisena.

Monet vastaajat pitivät palvelua asiakaslähtöisenä, yksilöllisenä ja monipuolisena. Asiakkaille on tarjolla erilaisia työtehtäviä kykyjen mukaan, ja pienissä yksiköissä pieni asiakasmäärä mahdollistaa yksilöllisten tarpeiden huomioimisen. Hyvänä puolena pidettiin usein myös sitä, että avotyötoimintapaikkoja on runsaasti tarjolla ja niihin on onnistuttu ohjaamaan paljon asiakkaita.

Osassa kunnista palvelua on kehitetty enemmän työelämään suuntaavaksi; tuetun työllistymisen mallia on kehitetty ja työhönvalmennusta lisätty. Lähes yhtä usein hyväksi puoleksi nostetaan kuitenkin myös se, että palvelu tarjoaa asiakkaille mielekästä tekemistä sekä sosiaalisia suhteita ja ylläpitää päivittäisiä taitoja.

Yksittäisinä mainintoina palvelun hyvinä puolina nostettiin esiin mm. palvelun saavutettavuus, kunnan myönteinen asenne palvelun kehittämiseen, palvelun innostava ja kehitysmyönteinen ilmapiiri, palvelun joustavuus ja hyvä yhteistyö eri toimijoiden kesken.

Kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen haasteina nostettiin useimmin esiin avotyötoiminnan, tuetun työn ja työhönvalmennuksen kehittäminen. Avotyötoimintapaikkoja tarvittaisiin enemmän, ja niihin pitäisi ohjata asiakkaita aktiivisemmin työhönvalmentajien avulla. Tuettua työtä ja työhönvalmennusta haluttaisiin lisätä ja kehittää monessa kunnassa, mutta usein henkilöresurssit eivät siihen riitä. On huomattu, että esimerkiksi lievästi kehitysvammaisille nuorille työtoiminta ei ole tyydyttävä ratkaisu, vaan he haluavat oikeaan työelämään. Yhtenä vaihtoehtona esitetään, että työhönvalmennusta kehitettäisiin yhteistyössä TE-toimistojen kanssa. Suuri haaste on myös se, miten löytää sopivia työpaikkoja avoimilta työmarkkinoilta.

Työtoiminnan kehittämisessä oleellista olisi joidenkin vastaajien mielestä työtoiminnan monipuolistaminen siten, että asiakkailla olisi enemmän mahdollisuuksia valita mieleisensä työtoimintapaikka. Yksittäisinä mainintoina nostetaan esiin ikään-tyneiden kehitysvammaisten työtoiminnan kehittäminen, asenteiden muokkaus myös kunnissa sekä se, että palvelua pitäisi järjestää enemmän kunnan omana tuotantona.

2.4 KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA

Kuntouttava työtoiminta on kunnan järjestämä sosiaalipalvelu, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen perustuu lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Lain tavoitteena on parantaa työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan työttömän henkilön edellytyksiä työllistyä tai osallistua koulutukseen tai työ- ja elinkeinohallinnon tarjoamaan työllistymistä edistävään palveluun. Laissa säädetään siitä, ketkä ovat oikeutettuja aktivointisuunnitelmaan ja kenelle kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään.

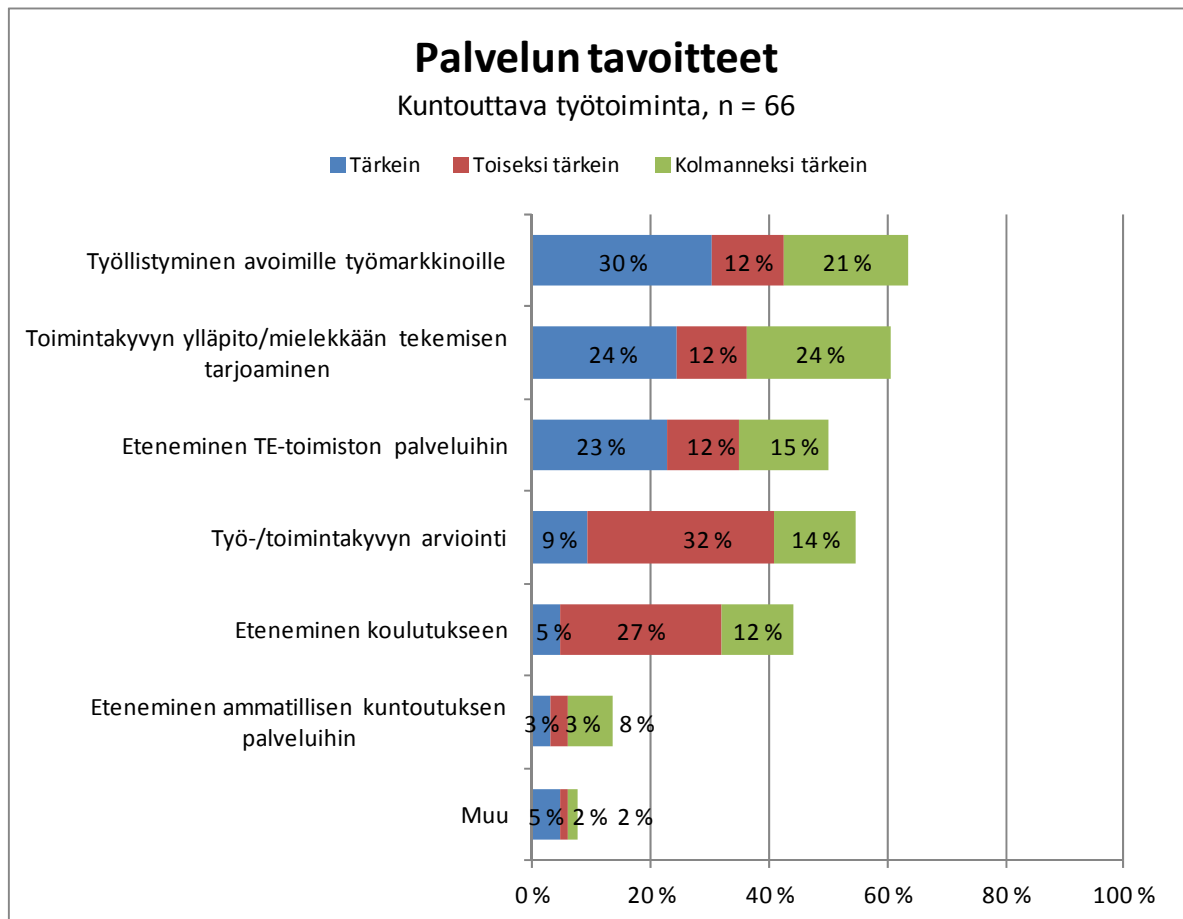
Kuntouttavan työtoiminnan asiakaskriteerinä on siis pitkään jatkunut työttömyys. Itse toiminta voi kuitenkin olla samanlaista kuin esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa, mutta palvelun ehdot ovat erilaiset. Mm. asiakkaiden etuudet, toiminnan kesto ja toiminnan velvoittavuus ovat erilaisia kuin vammaisten henkilöiden työtoimintamuodoissa.

Tämän palvelun kysymyksiin on vastannut enimmillään 66 vastaajaa, jotka edustavat kuntayhtymäkohtaiset vastaukset huomioiden 106 kuntaa. Kuntien yhteenlaskettu asukasmäärä oli viime vuoden lopussa 2 486 189 henkilöä.

Palvelun tavoitteet

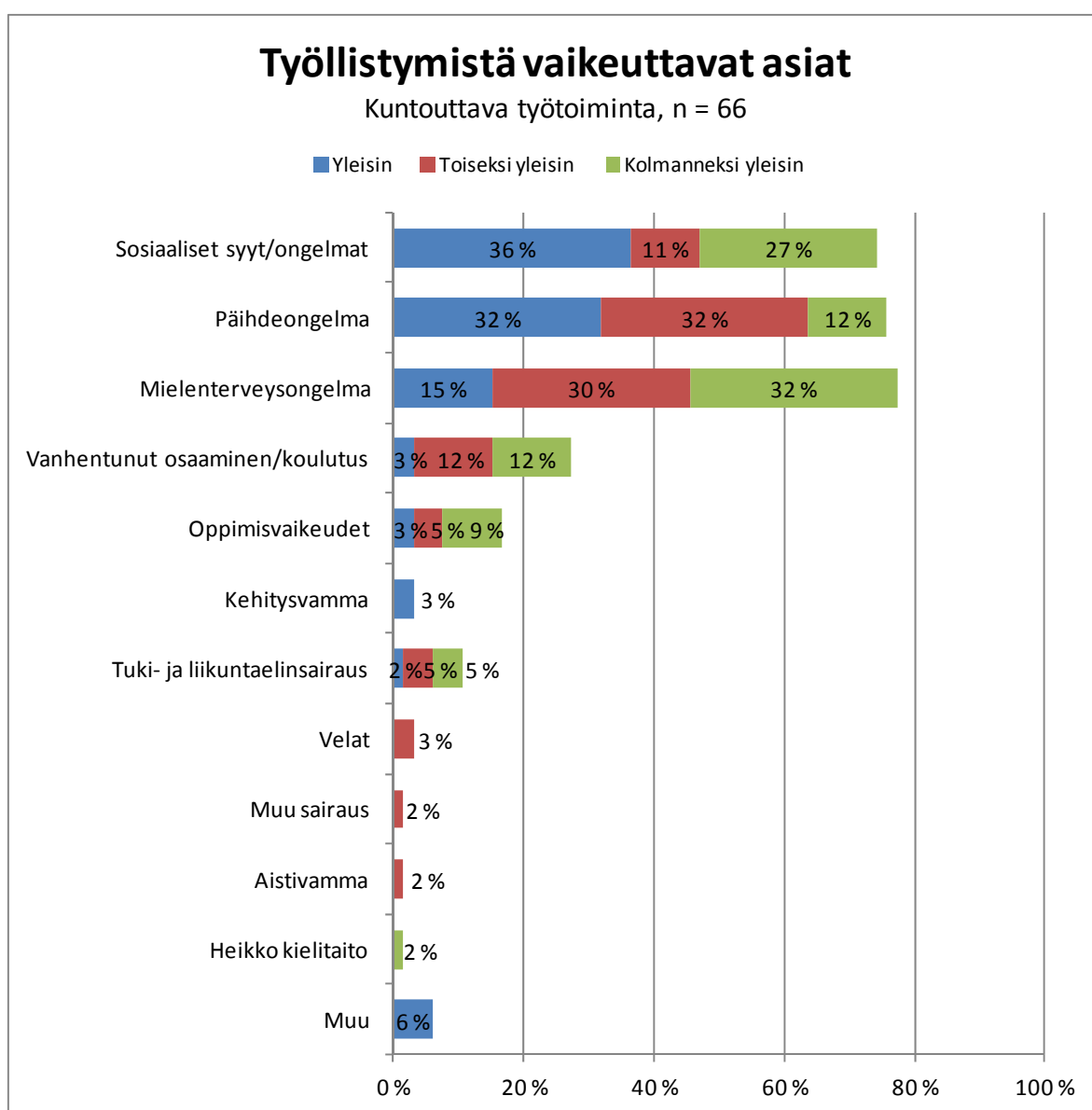
Kuntouttavan työtoiminnan tärkeimmäksi tavoitteeksi kunnat nostavat useimmin avoimille työmarkkinoille työllistymisen ja toiseksi tärkeimmäksi tavoitteeksi työ- tai toimintakyvyn arvioinnin. Palvelun tärkeimpinä tavoitteina pidetään varsin usein myös toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista sekä TE-toimiston palveluihin etenemistä. Toiseksi tärkeimmäksi tavoitteeksi nousee työ- tai toimintakyvyn arvioinnin lisäksi usein myös eteneminen koulutukseen. Ammatillisen kuntoutuksen palveluihin etenemistä tavoitellaan vain harvassa kunnassa.

Muut, avovastauksissa esiin nostetut tavoitteet liittyvät toimintakyvyn ylläpitoon, eli palvelulla tavoitellaan mm. asiakkaiden elämänlaadun parantamista, päivärytmin saavuttamista, työelämän pelisääntöjen oppimista ja syrjäytymisen ehkäisemistä. Muita mainittuja tavoitteita olivat eteneminen uuteen työtoimintapaikkaan tai eläkelisäilyksen kautta eläkkeelle.



Palvelun asiakkaat

Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavat vastaajien arvioiden mukaan yleisimmin sosiaaliset syyt ja ongelmat sekä päihdeongelma, jotka ovat palvelun asiakkaiden yleisimmät työllistymistä vaikeuttavat asiat noin joka kolmannessa kunnassa. Mielensterveysongelma vaikeuttaa palvelun asiakkaiden työllistymistä noin joka kuudennessa kunnassa. Useammassa kuin kahdessa kolmesta kunnasta mielensterveysongelma, päihdeongelma sekä sosiaaliset syyt ja ongelmat ovat kolmen yleisimmän työllistymistä vaikeuttavan asian joukossa. Muiden syiden osuus jää selvästi edellä mainittuja pienemmäksi; niistä yleisin on asiakkaiden vanhentunut osaaminen tai koulutus, joka on kolmen yleisimmän työllistymistä vaikeuttavan asian joukossa vajaassa kolmanneksessa kuntia.

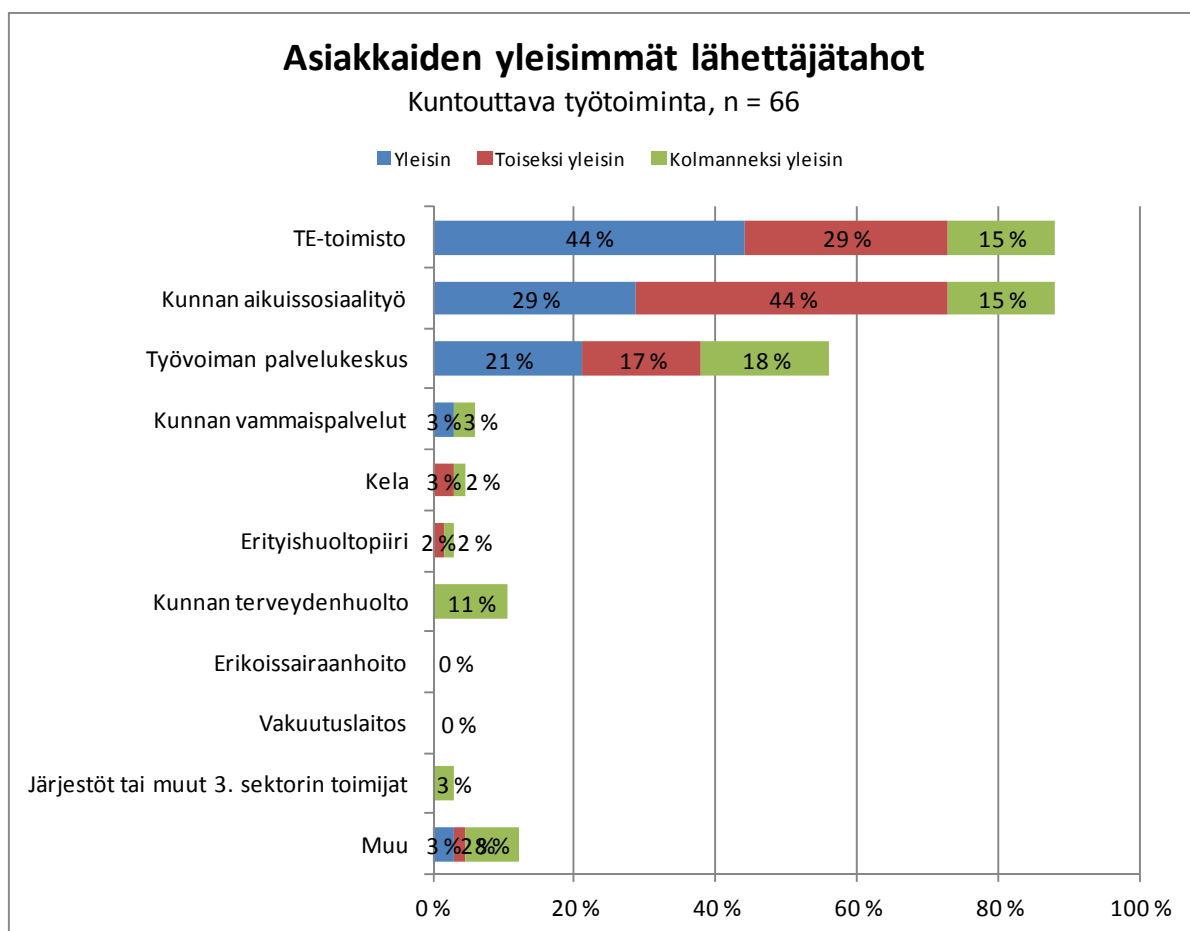


Muita, avovastauksissa esiin tuotuja työllistymistä vaikeuttavia asioita olivat mm. asiakkaiden kouluttamattomuus, pitkittynyt työttömyys tai moniongelmaisuus sekä pula työpaikoista.

Valtaosa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista saa työttömyysturvaa, joka on asiakkaiden yleisin toimeentulon lähde lähes yhdeksässä kymmenestä kunnasta. Toimeentulotuki on asiakkaiden pääasiallisena toimeentulon lähteenä yhdessä kymmenestä kunnasta, mutta vähintään toiseksi yleisimmäksi toimeentulon lähteeksi se nousee useammassa kuin yhdeksässä kymmenestä kunnasta.

Asiakkaiden yleisimmät lähettäjätahot

Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen edellyttää aktivointisuunnitelman, jonka laativat yhdessä asiakkaan kanssa TE-toimiston ja kunnan sosiaalitoimen edustajat. Täten palvelun lähettäjätahoina ovat aina TE-toimisto, sosiaalitoimisto tai niiden yhteistyöorganisaationa toimiva työvoiman palvelukeskus. Toki aloite kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisesta voi tulla muualtakin, vaikkapa asiakkaalta itseltään, mutta viime kädessä ohjaamisen toteuttavat yhteisellä päätöksellä TE-toimisto, sosiaalitoimisto ja asiakas.

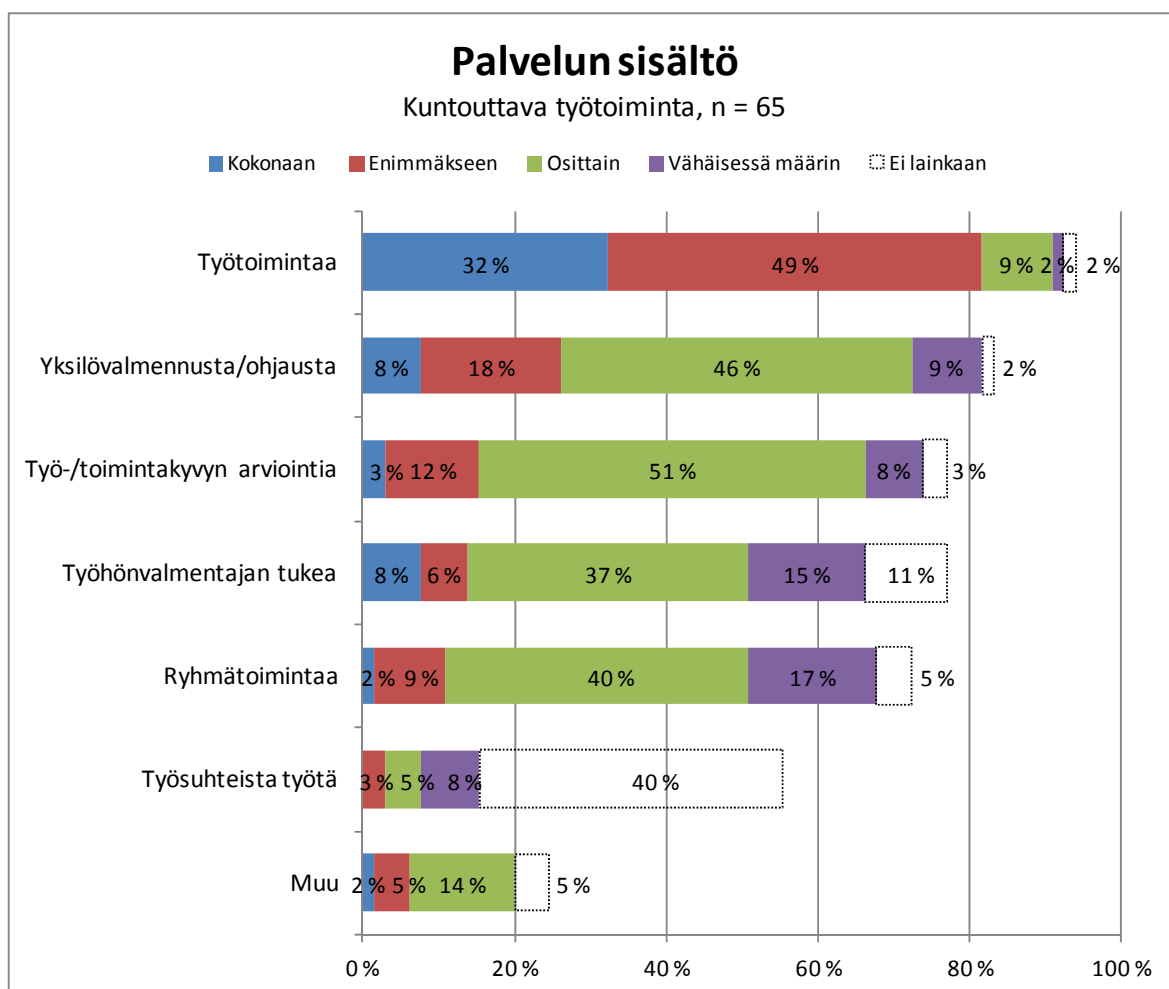


TE-toimisto on palvelun yleisimpänä lähettäjätahona vajaassa puolessa kunnista ja sosiaalitoimisto vajaassa kolmanneksessa kunnista. Työvoiman palvelukeskustoimintaa on tarjolla vain osassa kunnista, joten sen osuus yleisimpänä lähettäjätahona jää viidennekseen kunnista. Lähettäjätahoina voivat avovastausten perusteella olla myös mm.

asiakas itse, kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmä, asiakasohjaushanke tai kunnan työllisyyspalvelut.

Palvelun sisältö

Kuntouttava työtoiminta tarkoittaa valtaosassa kuntia pääosin työtoimintaa. Vajaassa kolmanneksessa kuntia kuntouttava työtoiminta on kokonaan tai enimmäkseen yksilövalmennusta tai -ohjausta. Ainakin osittain kuntouttava työtoiminta sisältää yksilövalmennusta tai -ohjausta 72 %:ssa kuntia, työ- ja toimintakyvyn arviointia 66 %:ssa kuntia ja työhönvalmentajan tukea tai ryhmätoimintaa 51 %:ssa kuntia.



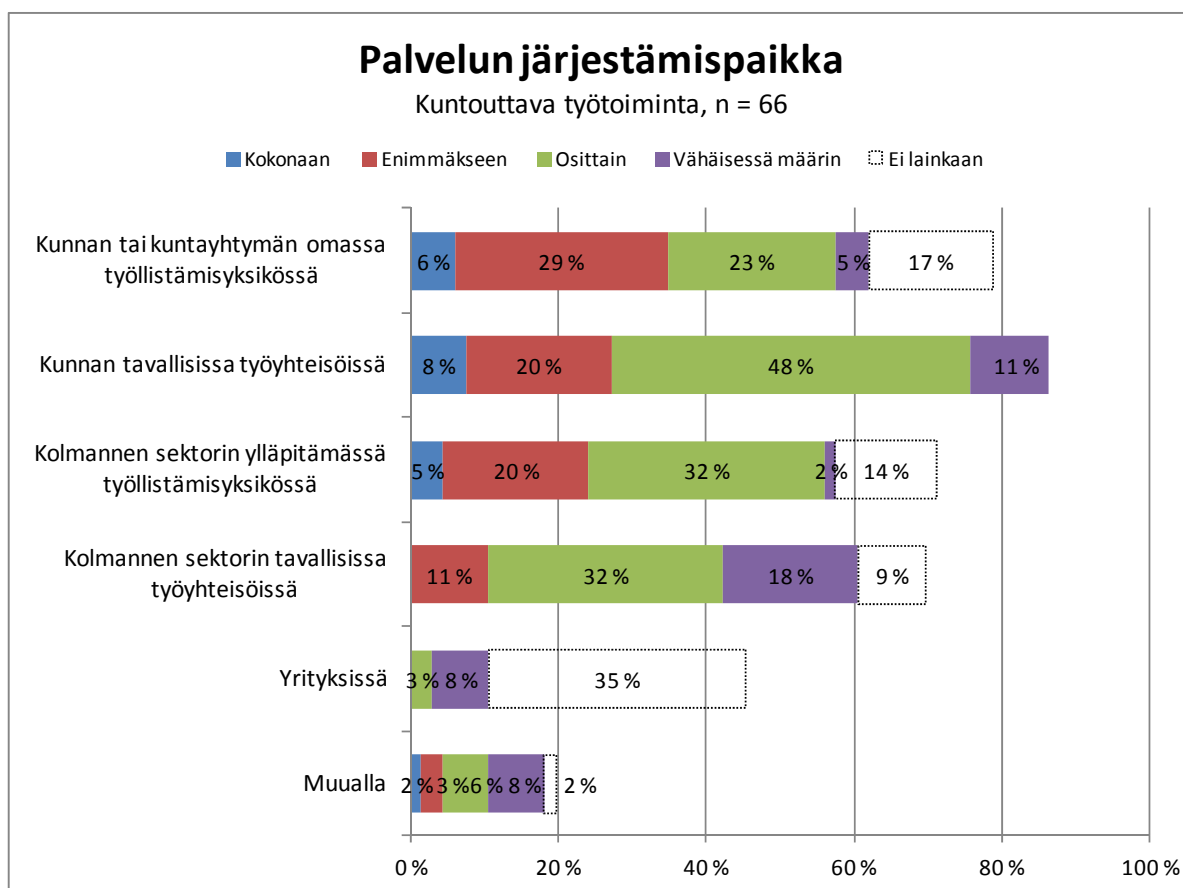
Palvelun muuna sisältönä nostettiin esiin selvästi useimmin työ- tai toimintakyvyn ja elämänhallinnan tukeminen: yhteisöllinen toiminta, asiakkaan arjen ohjaus ja asianajo, taloudenhoitamisen tukeminen, velkaneuvonta, oppimisvaikeuksien kartoittaminen ja työelämän pelisääntöjen opettelu. Kuntouttavan työtoiminnan kerrottiin myös olevan sosiaalityötä, intensiivistä palveluohjausta, kuntoutusta, jäljellä olevan toimintakyvyn ylläpitoa ja verkostotyötä. Toimintaan osallistuvien terveystarkastukset nostettiin myös yhdeksi palvelun sisällöksi.

Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden lukumäärä tulee vastaajien arvioiden perusteella kasvamaan varsin merkittävästi seuraavien vuosien aikana. Miltei yhdeksäs-

sä kymmenestä kunnasta arvioidaan, että asiakasmäärät kuntouttavassa työtoiminnassa kasvavat ainakin jonkin verran, ja neljässä kymmenestä kunnasta niiden arvioidaan kasvavan merkittävästi. Ohjaajaa kohden kuntouttavassa työtoiminnassa on keskimäärin noin 14 asiakasta.

Palvelun järjestämispaikka

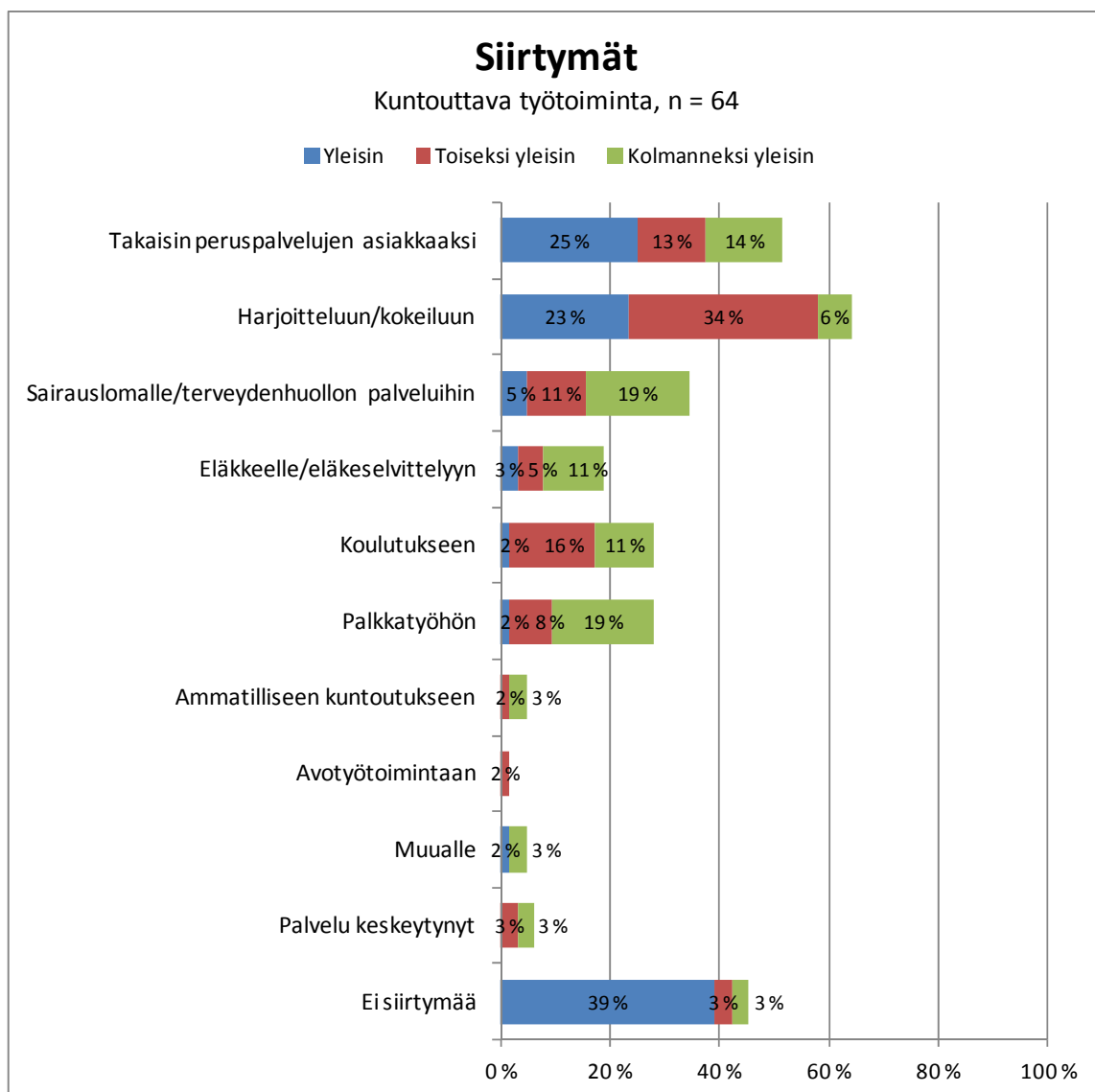
Kuntouttava työtoiminta poikkeaa muista sosiaalihuollon työelämäosallisuutta edistävästä palveluista siinä, että sitä järjestetään muita palveluja selvästi useammin tavallisissa työyhteisöissä, yleisimmin kunnan tavallisissa työyhteisöissä, mutta varsin usein myös kolmannen sektorin tavallisissa työyhteisöissä. Työllistämisyksikköjen osuus yhteen laskettuna on kuitenkin myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämispaikkana selvästi suurin. Muutama vastaaja kertoo, että palvelua järjestetään heidän kunnassaan osittain tai vähäisessä määrin myös yrityksissä, vaikka lain mukaan kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä.



Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään avovastausten perusteella myös seurakunnissa ja uskonnollisissa yhteisöissä, yhdistyksissä ja säätiöissä, kunnan järjestämässä ryhmätoiminnassa ja valtion tavallisissa työyhteisöissä.

Siirtymät

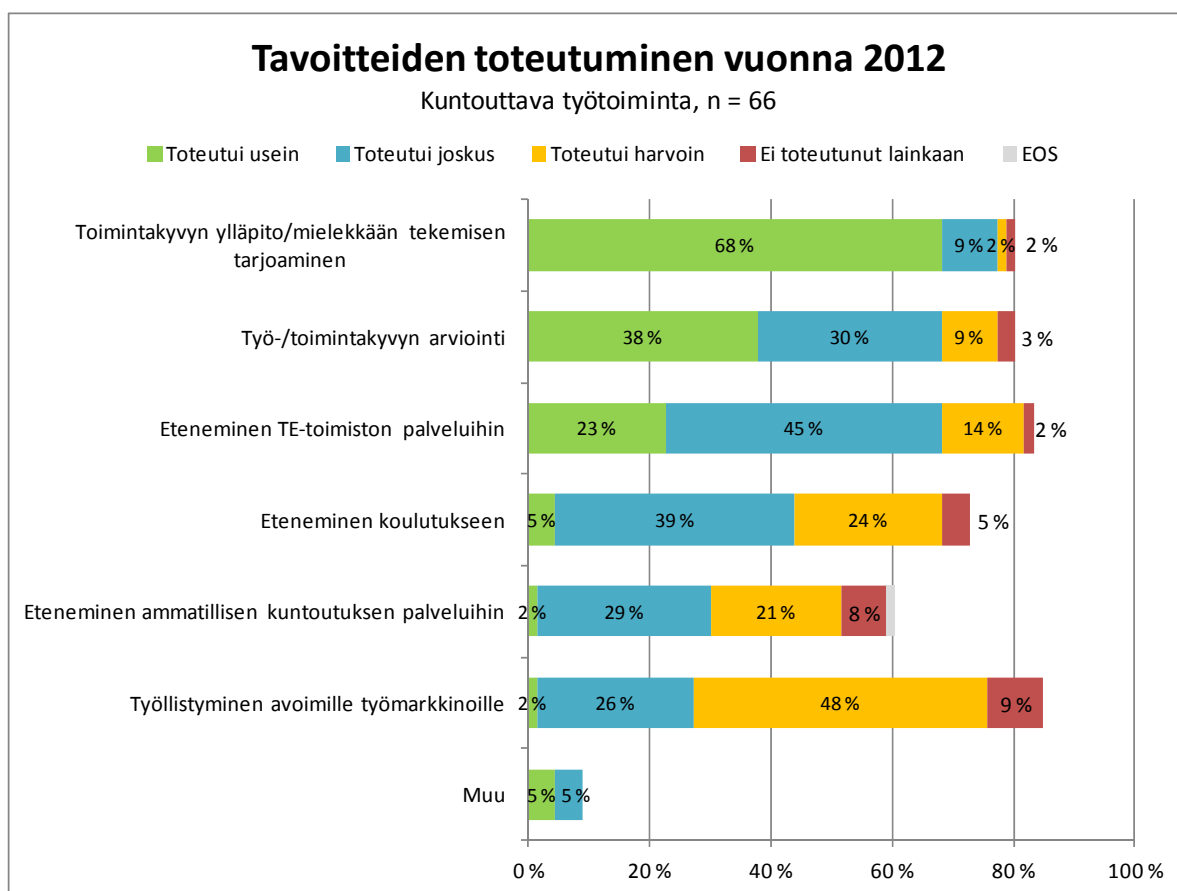
Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden yleisimmät siirtymät vuonna 2012 ovat olleet siirtyminen takaisin peruspalvelujen asiakkaaksi tai siirtyminen työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työkokeiluun. Ne ovat olleet asiakkaiden yleisimmät siirtymät noin joka neljännessä kunnassa. Lähes 40 %:ssa kuntia yleisin tilanne on kuitenkin ollut se, että asiakkaat ovat jatkaneet kuntouttavassa työtoiminnassa.



Vastaavia siirtymätuloksia havaittiin myös Jarno Karjalaisen ja Vappu Karjalaisen selvityksessä, jossa tutkittiin asiakkaiden siirtymiä kuntouttavan työtoiminnan jälkeen pääkaupunkiseudulla vuosina 2008–2009. Tulosten mukaan yleisimpiä siirtymiä olivat paluu takaisin työttömäksi työnhakijaksi, uusi kuntouttavan työtoiminnan jakso sekä siirtyminen hoitoon, kuntoutukseen tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen. Siirtymiä työelämään toteutui vähiten. Tulokset osoittivat, että kuntouttava työtoiminta on enemmänkin sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide. (Karjalainen & Karjalainen 2010)

Tavoitteiden toteutuminen

Useimmin palvelun tärkeimpänä tavoitteena pidetty avoimille työmarkkinoille työllistyminen toteutuu kuntouttavassa työtoiminnassa harvoin, tosin joka neljännessä kunnassa työllistyminen on toteutunut joskus vuoden 2012 aikana. Toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen sen sijaan on toteutunut usein valtaosassa kuntia. Niin ikään eteneminen TE-toimiston palveluihin on toteutunut kuntien tavoitteiden mukaisesti; yleisimpänä tavoitteena se on ollut 23 %:ssa kuntia ja myös toteutunut usein 23 %:ssa kuntia. Työ- ja toimintakyvyn arviointina kuntouttava työtoiminta toteutui usein lähes 40 %:ssa kuntia, vaikka se oli palvelun tärkeimpänä tavoitteena vain joka kymmenennessä kunnassa.



Sitä, miksi työllistymistavoite ei toteudu tai toteutuu niin harvoin, perusteltiin usein sillä, että kuntouttavan työtoiminnan jakso on asiakkaiden ongelmiin ja haasteisiin nähden liian lyhyt aika. Eteneminen on hidasta, ja siihen vaaditaan aikaa ja työtä. Myös asiakkaiden työllistymisvaikeuksien taustalla olevat päihde- ja mielenterveysongelmat hidastavat kuntoutumista ja etenemistä. Muita syitä etenemisen haasteellisuudelle ovat usean vastaajan mielestä etenkin matalan kynnyksen työpaikkojen puute, asiakkaiden puutteellinen koulutustausta ja -taso, oppimisvaikeudet, asiakkaiden motivaation puute siirtyä eteenpäin sekä puutteet työ- ja toimintakyvyssä.

Etenemistavoitteet toteutuisivat vastaajien mielestä paremmin, jos työllistymistä tukevia palveluja olisi enemmän ja ne olisivat lähempänä asiakkaita. Työnantajille tulisi antaa enemmän tukea, ja asiakkaiden tilanne tulisi kartoittaa paremmin. Matalan

kynnyksen työpaikkoja pitäisi saada lisää, ja palveluntuottajien ohjausosaamista pitäisi parantaa.

Hyvät puolet ja kehittämiskohdat

Kuntouttavan työtoiminnan hyvinä puolina nähtiin useimmin hyvä yhteistyö eri toimijoiden välillä sekä se, että palvelua järjestävät useat eri toimijat, jolloin asiakkaille on tarjolla monipuolisesti erilaisia tehtäviä. Myönteiseksi koettiin myös mahdollisuus yksilöllisiin ja räätälöityihin ratkaisuihin työtoiminnan toteuttamisessa. Osassa kuntia oltiin tyytyväisiä toiminnan järjestämiseen ohjattuihin resursseihin.

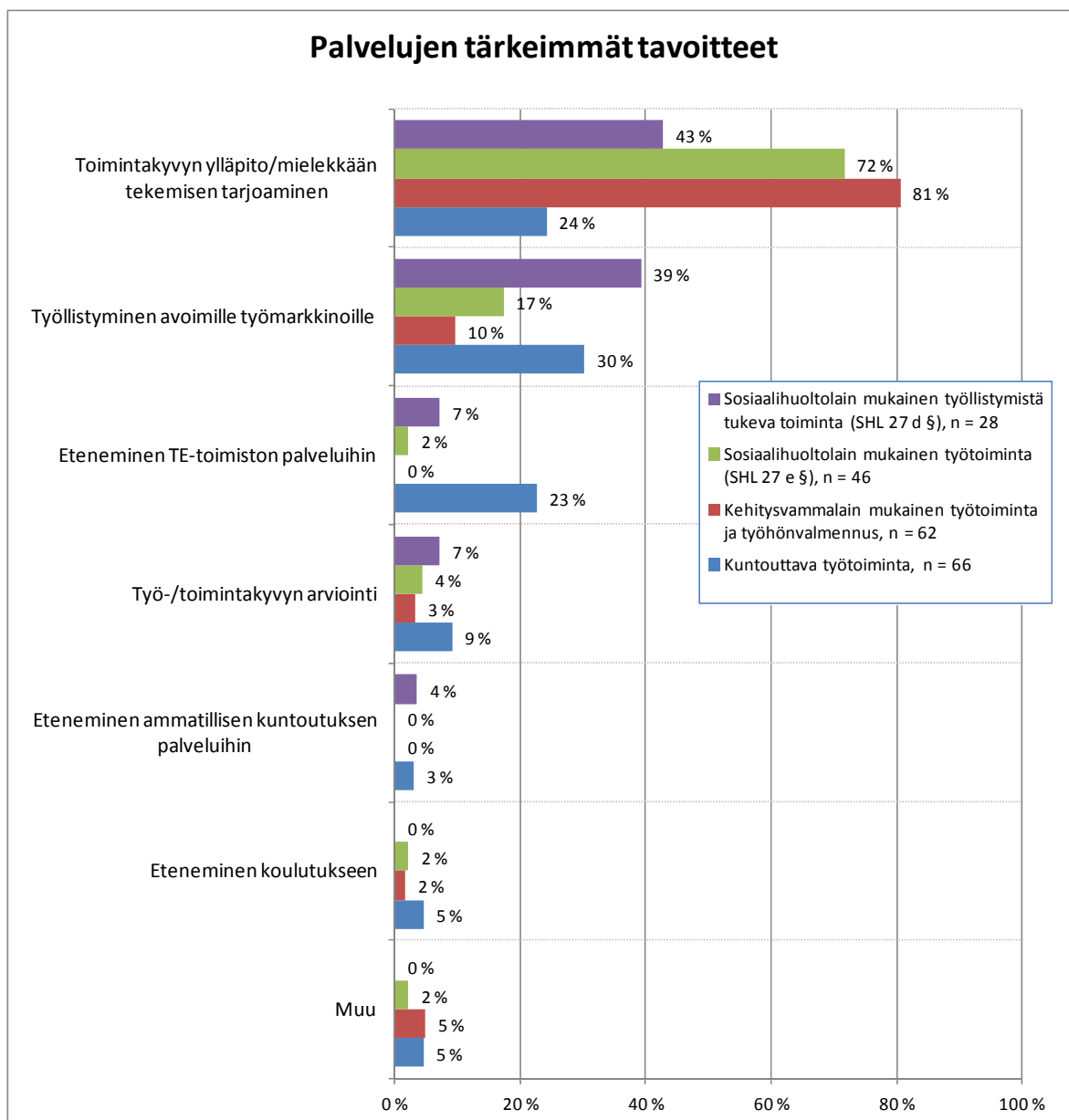
Kuntouttavan työtoiminnan kehittämiskohdaksi koettiin usein se, että asiakkaille pitäisi kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen olla enemmän siirtymävaihtoehtoja. Osassa kuntia myös aktivointisuunnitelman tekeminen koettiin haasteelliseksi; siihen varatut resurssit ovat riittämättömät, asiakkaat joutuvat matkustamaan sen vuoksi pitkiä matkoja, tai yhteistyö TE-toimiston kanssa ei toimi toivotulla tavalla.

Monessa kunnassa kaivataan lisää kuntouttavan työtoiminnan paikkoja, lisää henkilöstöä ja enemmän ohjausresursseja erityisesti asiakkaiden jatko-ohjaukseen. Enemmän päihde- ja mielenterveyspalveluja ja parempaa yhteistyötä niiden kanssa toivotaan osassa kuntia, ja palvelun vaikuttavuutta halutaan kasvattaa lisäämällä palvelun arviointia ja seurantaa.

3 YHTEENVETO PALVELUISTA

Seuraaviin kuvioihin on vedetty teemoittain yhteen edellä omina kokonaisuuksinaan käsiteltyjen neljän palvelun tulokset.

3.1 PALVELUJEN TAVOITTEET



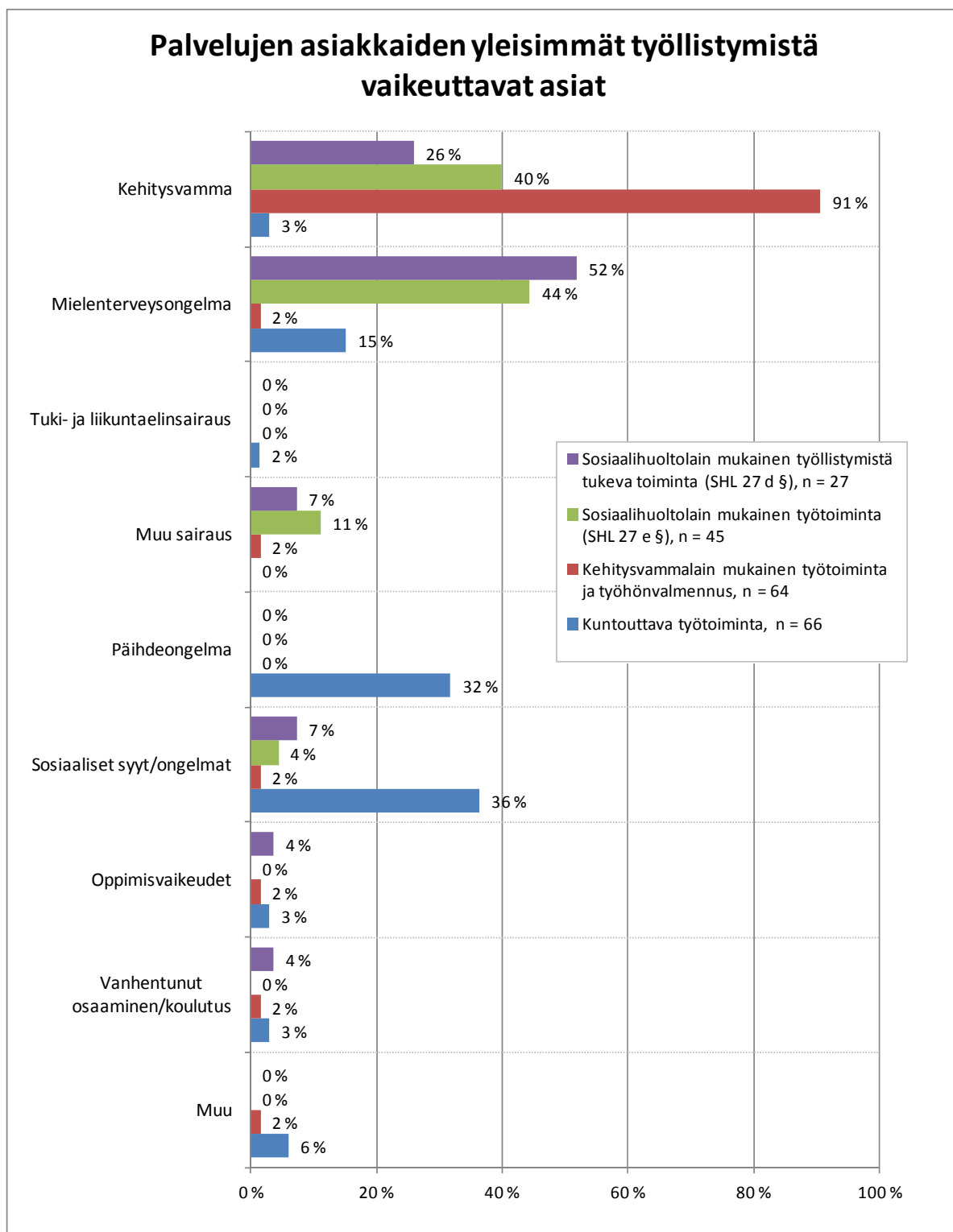
Lait näyttävät ohjaavan palvelujen tavoitteiden asettelua. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään ”toimenpiteistä, joilla parannetaan ... henkilön edellytyksiä *työllistyä avoimilla työmarkkinoilla* sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan *osallistua koulutukseen* ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapaaluun.” Toki kuntouttava työtoiminta on vain yksi mahdollisista toimenpiteistä, ja se määritellään laissa ”toiminnaksi, jonka tarkoitus on *parantaa henkilön elämänhallintaa* sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle”. Lain muotoilun vaikutus tavoitteiden

asetteluun näkyy myös tässä selvityksessä: kuntouttavan työtoiminnan tärkeimmät tavoitteet jakautuvat varsin tasaisesti avoimille työmarkkinoille työllistymisen, TE-palveluihin etenemisen sekä toimintakyvyn ylläpitämisen ja mielekkään tekemisen tarjoamisen välillä.

Myös sosiaalihoitolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa lain muotoilu näyttää vaikuttavan tavoitteiden asettamiseen. Lain mukaan ”vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisien *työhön sijoittumista edistävien* kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä.” Tässä selvityksessä palvelun tavoitteiksi nostetaan valtaosassa kuntia yhtä suurella painotuksella joko avoimille työmarkkinoille työllistyminen tai toimintakyvyn ylläpitäminen ja mielekkään tekemisen tarjoaminen.

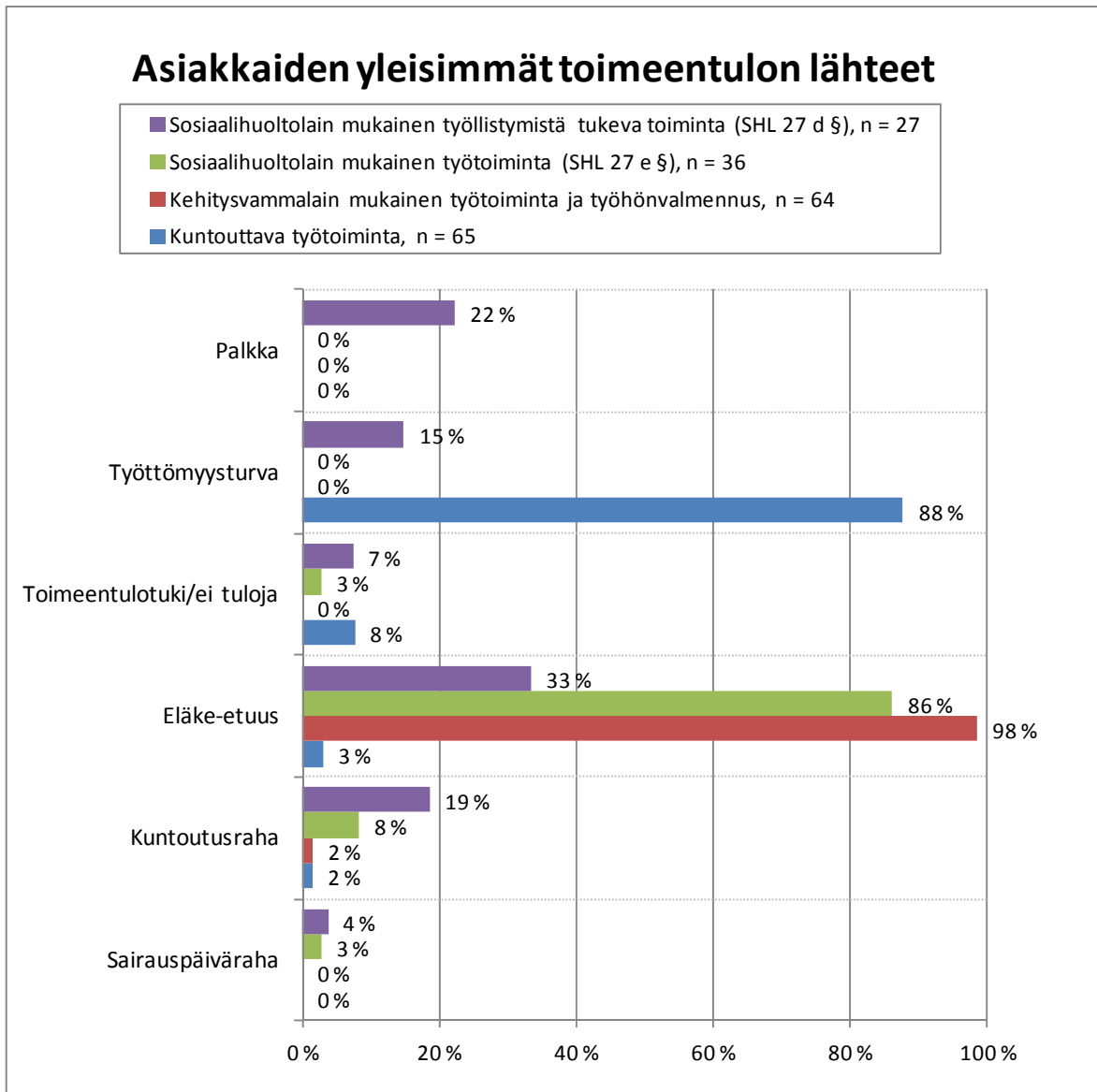
Sen sijaan työtoimintaa koskevat lakipykälät eivät samalla tavalla ohjaa palvelun järjestäjää tavoittelemaan työllistymistä tai etenemistä. Sosiaalihoitolain vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan ”toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa”, ja kehitysvammalain mukaan ”erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa.” Tämä näkyy tavoitteiden asettelussa: toimintakyvyn ylläpitäminen ja mielekkään tekemisen tarjoaminen on kummassakin nostettu valtaosassa kuntia palvelun tärkeimmäksi tavoitteeksi.

3.2 ASIAKASPROFIILIT

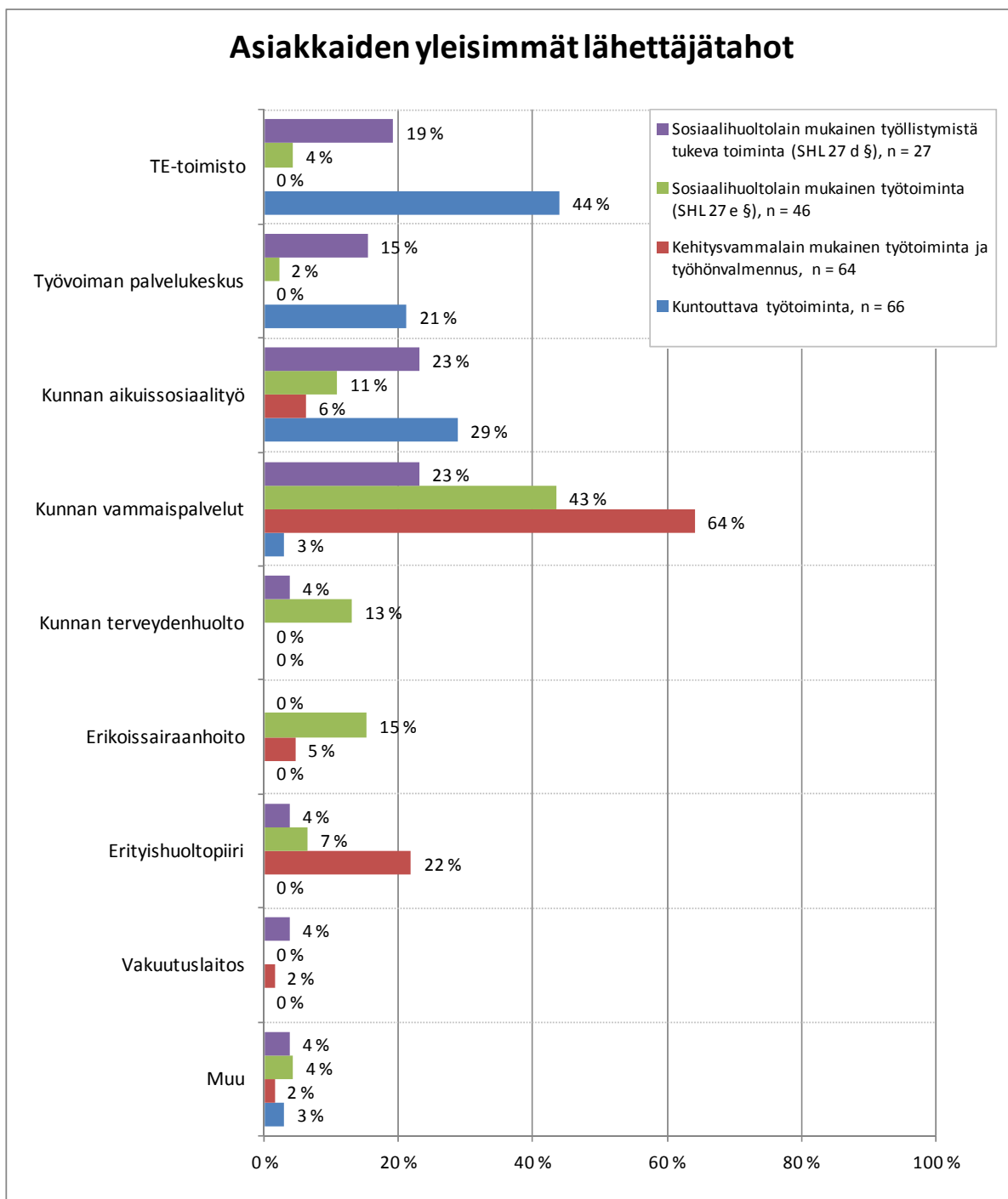


Palvelujen asiakasprofiilit poikkeavat varsin paljon toisistaan. Lähimpänä toisiaan ovat sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja saman lain mukainen vammaisten henkilöiden työtoiminta, joissa mielenterveyskuntoutujat ovat suurin ja kehitysvammaiset toiseksi suurin ryhmä. Vammaisten henkilöiden työtoiminnassa kehitysvammaisten osuus on kuitenkin suurempi kuin työllistymistä tukevassa toiminnassa.

Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa kehitysvamma on ymmärrettävästi lähes kaikissa kunnissa palvelun yleisin asiakkaiden työllistymistä vaikeuttava asia. Kuntouttavassa työtoiminnassa puolestaan korostuvat asiakkaiden päihdeongelmat, sosiaaliset syyt ja ongelmat sekä mielenterveysongelmat.



Asiakkaiden yleisimpien toimeentulon lähteiden osalta sosiaalihuoltolain ja kehitysvammalain mukaiset työtoiminnot profiloituvat eläke-etuutta saavien palveluiksi. Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa eläke-etuus on lähes kaikissa kunnissa asiakkaiden yleisin ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa vähintään toiseksi yleisin toimeentulon lähde. Kuntouttavassa työtoiminnassa asiakkaat saavat tyypillisimmin työttömyysturvaa, ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa eläke-etuus ja palkka ovat useimmissa kunnissa asiakkaiden yleisimmät tulolähteet. Jälkimmäisessä tosin myös kuntoutusraha, työttömyysturva ja toimeentulotuki ovat osassa kuntia asiakkaiden yleisimpiä tulolähteitä.



Palvelujen erilaiset asiakasprofiilit näkyvät myös asiakkaiden lähettäjätahoissa. Kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan asiakkaat tulevat palveluun selvästi useimmin kuntien vammaispalveluista ja pienemmässä määrin myös erityishuoltopiireistä. Myös sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan asiakkaat tulevat useimmin kuntien vammaispalveluista mutta sen osalta myös erikoissairaanhoido ja kuntien terveydenhuolto korostuvat muita palveluja useammin asiakkaiden lähettäjätahoina.

Sosiaalihuoltolain mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan asiakkaita lähettävät keskenään lähes yhtä suurella osuudella kunnan vammaispalvelut, TE-toimisto, kunnan aikuissosiaalityö sekä työvoiman palvelukeskus. Kuntouttavaan työtoimintaan puolestaan tullaan tyypillisimmin TE-toimistosta,

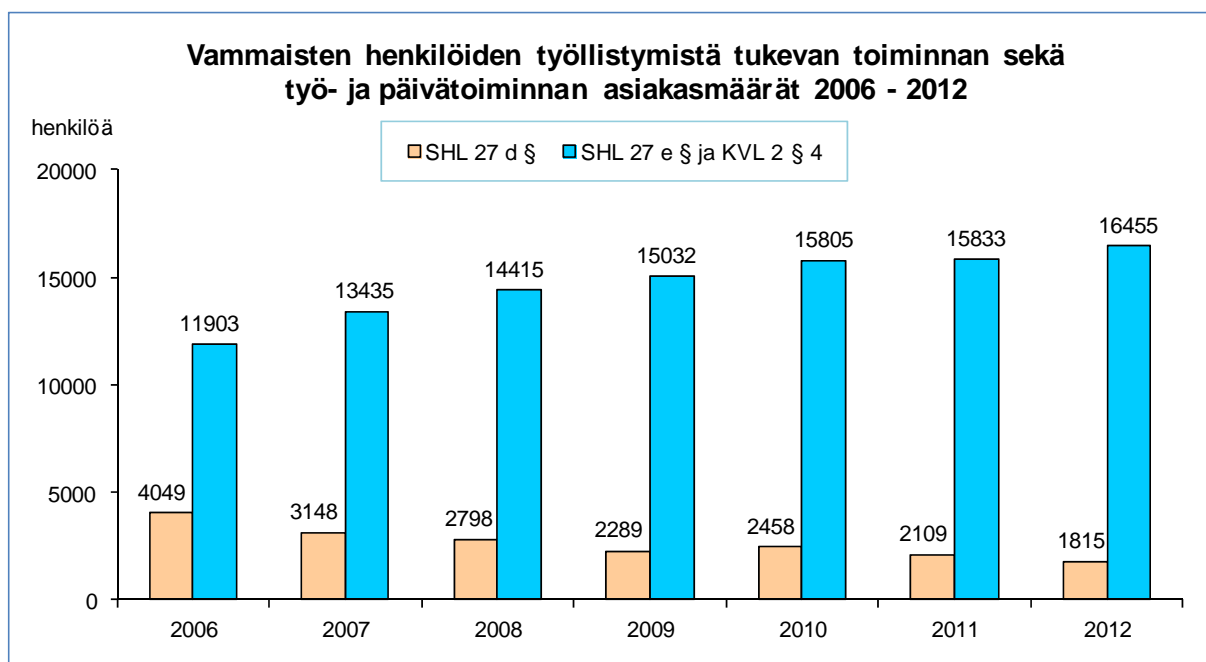
mutta usein myös kunnan aikuissosiaalityön tai työvoiman palvelukeskuksen lähettäminä.

Kiinnostavaa on se, että vaikka mielenterveyskuntoutujien osuus on varsin merkittävä erityisesti sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa ja työtoiminnassa, mutta myös kuntouttavassa työtoiminnassa, näihin palveluihin tullaan varsin harvoin terveydenhuollon tai erikoissairaanhoidon ohjaamina. Näyttäisi siltä, että monen asiakkaan todellinen tilanne selviää vasta toiminnan aikana. Tätä huomiota tukee se, että vastaajat ilmoittavat palvelujen toteutuneen työ- ja toimintakyvyn arviointina useammin kuin sitä on tavoiteltukaan.

3.3 ASIAKASMÄÄRÄT

Tilastokeskus kerää vuosittaisessa sosiaalipalvelujen toimintatilastotiedustelussa kunnilta ja kuntayhtymiltä tietoja mm. niiden kustantamien sosiaalipalvelujen asiakasmääristä. Vammaisten henkilöiden työllistämistoiminnan osalta tiedustelussa kysytään seuraavan kuvion mukaisesti toisaalta vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan (sosiaalihuoltolain 27 d §) ja toisaalta vammaisten henkilöiden työ- ja päivätoiminnan (sosiaalihuoltolain 27 e § ja kehitysvammalain 2 § 4) asiakasmääriä. Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaiseen vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuvien määriä ei Tilastokeskuksen kyselyssä ole eritelty.

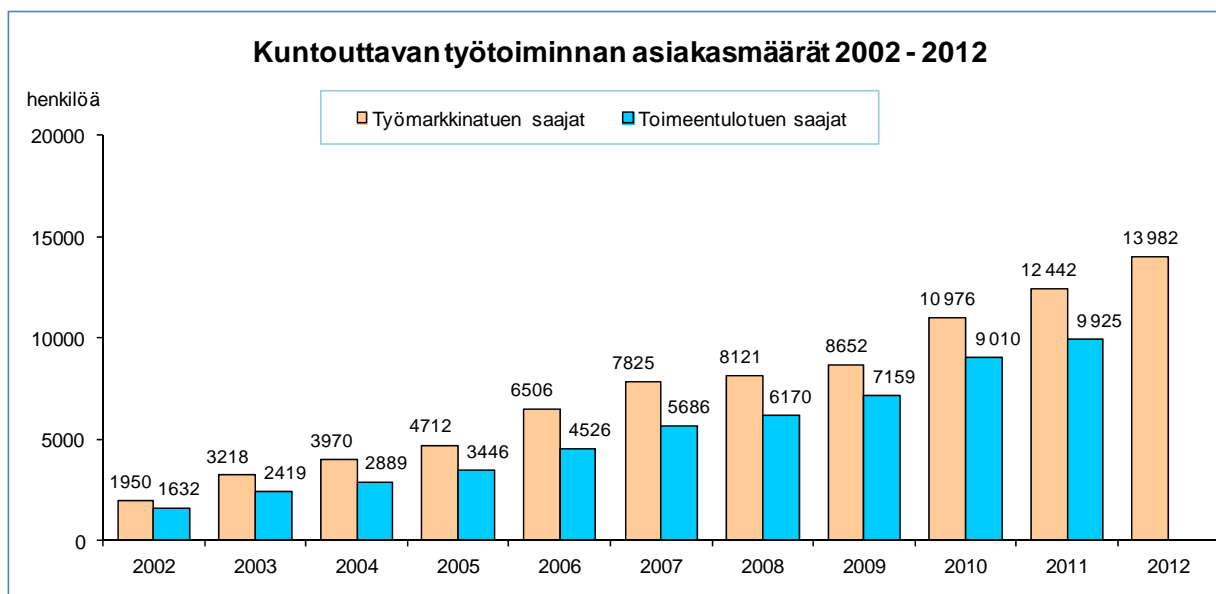
Seitsemän vuoden tilastoseurannan perusteella näyttää siltä, että kunnat tarjoavat vammaisille henkilöille lähinnä työtoimintaa, ja Invalidihuoltolain suojatyön korvanneen, työsuhteisena työnä toteutettavan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan asiakkaat siirtyvät ikääntyessään pois palvelun piiristä.



Lähde: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, SOTKANet; Kuntien toimintatilastot 2012, Tilastokeskus

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden tiedot saadaan kahdesta eri rekisterijärjestelmästä. Asiakkaat tilastoidaan joko Kelan työmarkkinatuen saajina tai kunnan

toimeentulotuen saajina siitä riippuen, mikä on heidän pääasiallinen toimeentuloetuutensa kuntouttavan työtoimintajakson aikana. Osa asiakkaista saa molempia etuuksia, joten rekisteritiedot menevät osittain päällekkäin (Karjalainen 2011, 20). Täsmällisiä asiakasmääriä ei siten tiedetä, mutta asiakasmäärää voidaan arvioida näidenkin tilastojen perusteella. Esimerkiksi vuonna 2010 kuntouttavassa työtoiminnassa arvioitiin olevan koko maassa noin 15 000 henkilöä (TEM, työllisyyskertomus 2010, 140). Vuonna 2012 kuntouttavassa työtoiminnassa oli 13 982 työmarkkinatukea saavaa henkilöä. Toimeentulotukea saavien kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden määrä ei ollut raportin kirjoittamishetkellä vielä tiedossa.



Lähteet:

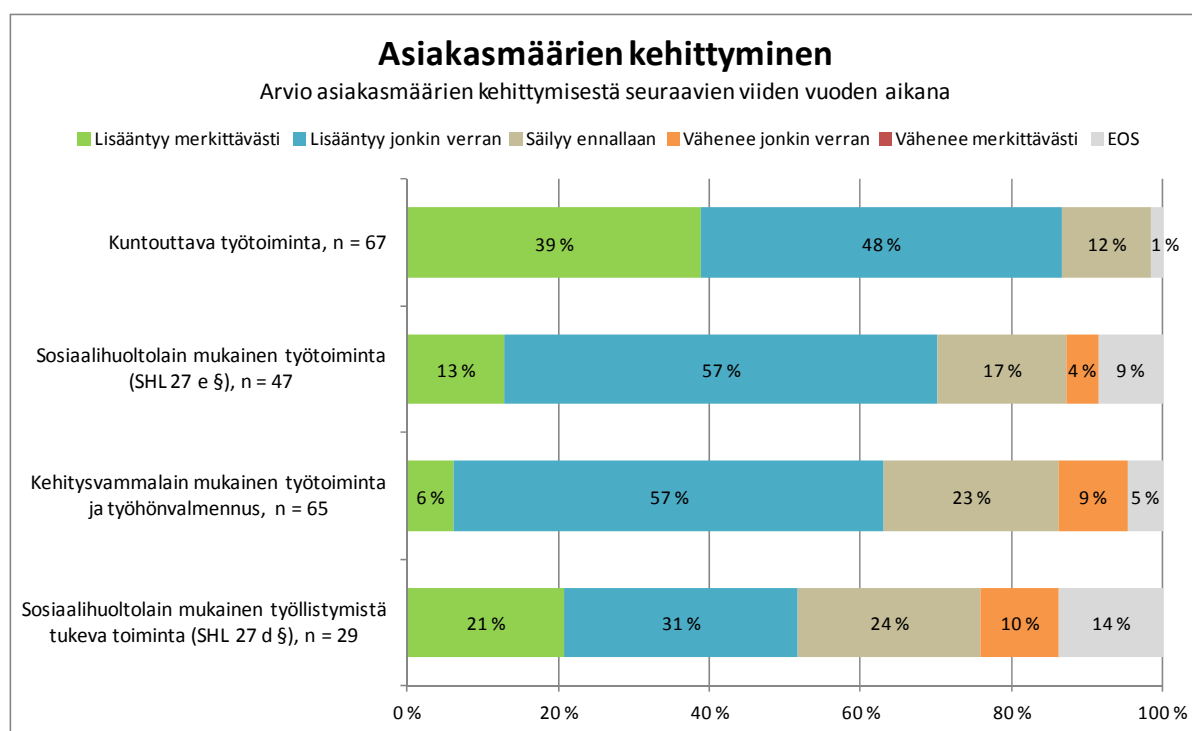
- Tilastotietokanta Kelasto. Kelan työttömyysturvaetuudet korvauserusteen mukaan. <http://www.kela.fi/kelasto>
- Toimeentulotuen vuositilastot. Kuntouttavan työtoiminnan etuuksia saaneet henkilöt. THL. http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/aikuisten_sosiaalipalvelut/toimeentulotuki
- Karjalainen 2011, 20

Kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärä on kasvanut tasaisesti kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain (189/2001) voimaan astumisesta lähtien. Asiakasmäärän kehityksessä näkyy mm. selvä kasvu vuodesta 2005 vuoteen 2006, jolloin voimaan tulleen työmarkkinatukiudistuksen myötä kunnat saivat tehtäväkseen rahoittaa puoliksi yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden tuen. Mikäli nämä ns. passiivituella olevat siirtyvät aktivointitoimenpiteisiin, maksaa valtio työmarkkinatuen aktivoinnin ajalta. Tämä lisäsi osaltaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määriä, koska uudistus lisäsi kuntien kannusteita järjestää työtoimintaa (Karjalainen 2010, 14).

Asiakasmäärien kehittyminen

Kuntakartoituksen vastaajat arvioivat kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärän kasvavan varsin merkittävästi myös seuraavien vuosien aikana. Miltei yhdeksässä kymmenestä kunnasta arvioidaan, että asiakasmäärät kuntouttavassa työtoiminnassa kasvavat ainakin jonkin verran, ja neljässä kymmenestä kunnasta niiden arvioidaan kasvavan merkittävästi. Myös sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan sekä kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen asiakasmäärien odotetaan kasvavan ainakin jonkin verran suurimmassa osassa kuntia.

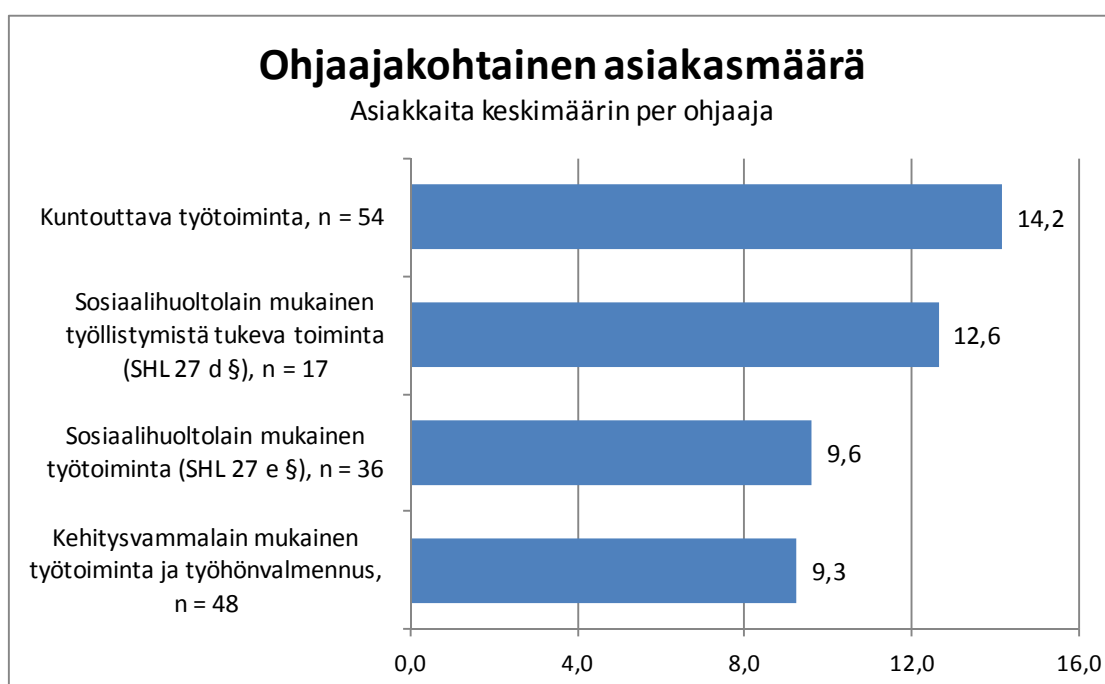
Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan asiakasmäärien kasvua ennustetaan harvemmin, mutta myös sen osalta asiakasmäärien arvioidaan yli puolessa kunnista kasvavan ainakin jonkin verran. Kuten edellä havaittiin, palvelun asiakasmäärät ovat kuitenkin jatkuvasti pienentyneet, mikä herättää raportissa aiemmin esiin nousseen kysymyksen kuntien kyvystä tunnistaa palvelujen sisältöjen erot.



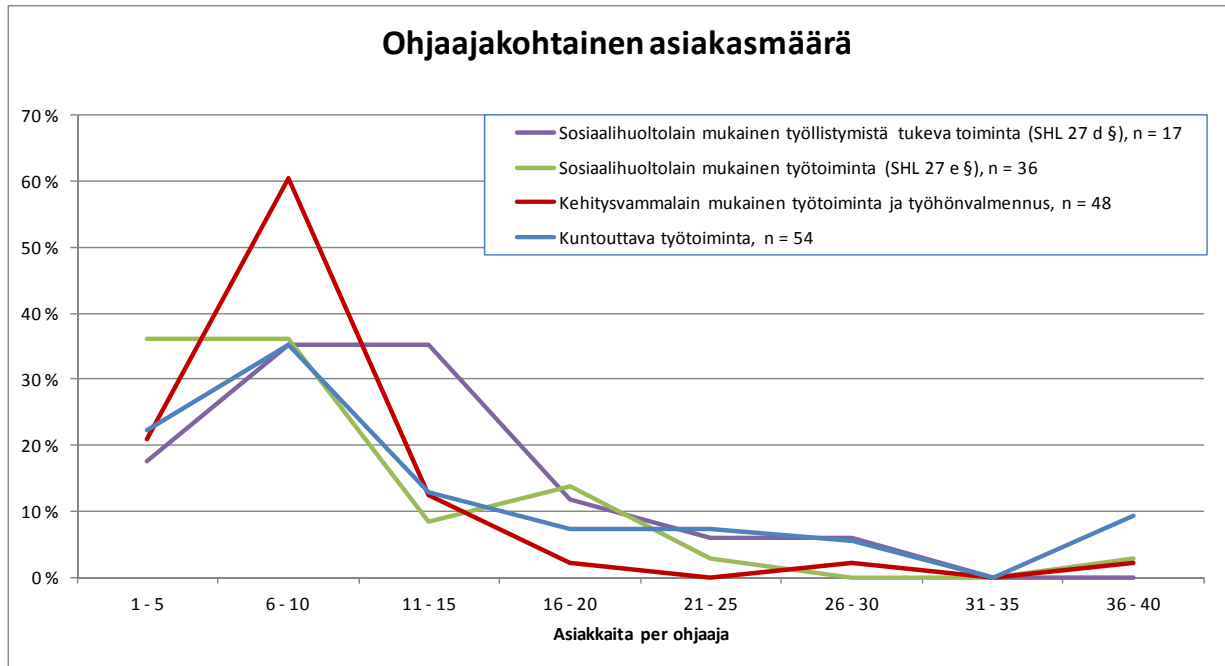
Ohjaajakohtaiset asiakasmäärät

Vastaajia pyydettiin kertomaan, kuinka monta asiakasta kussakin palvelussa on yhtä asiakkaiden ohjaustehtävissä olevaa työntekijää kohden. Lomakkeella kuvattiin ohjaustehtäviksi asiakkaiden ohjaus heidän työtehtävissään, palveluohjaus, ohjaus TE-palveluihin, ohjaus avoimille työmarkkinoille, työhönvalmennus, yksilövalmennus tai muu vastaava ohjaus.

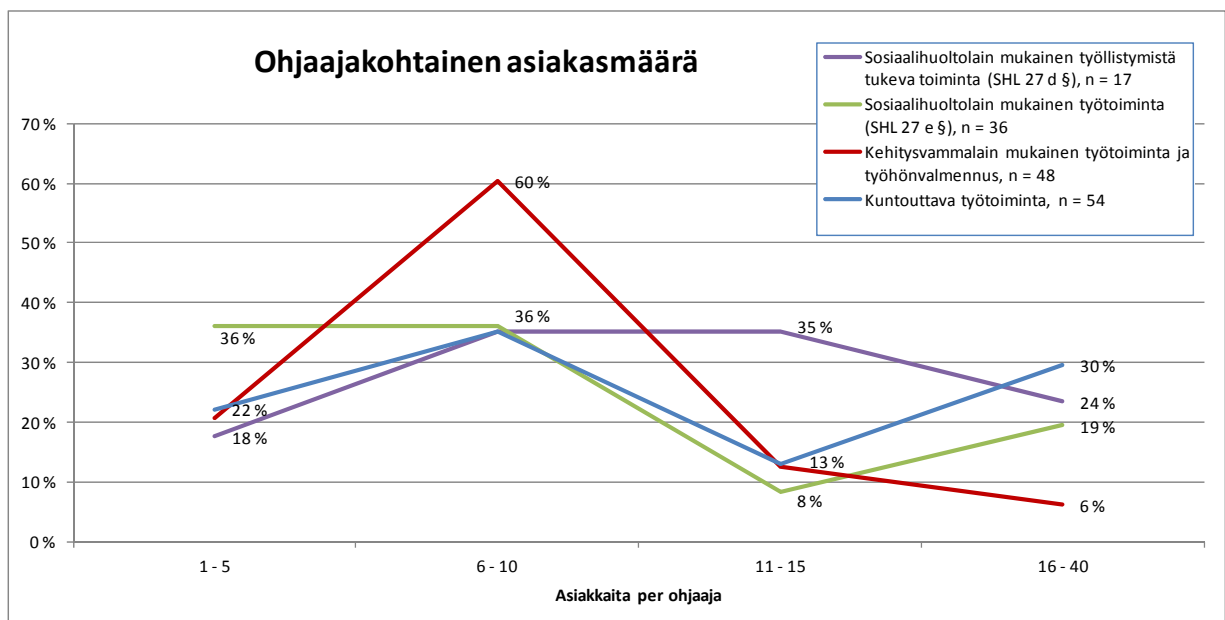
Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa sekä sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa ohjaajaa kohden on noin yhdeksän asiakasta. Kuntouttavassa työtoiminnassa ohjaajalla on vastuullaan noin 14 asiakasta ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa noin 12 asiakasta.



Seuraavassa kuviossa vastaukset on jaoteltu palveluittain ohjaajakohtaisiin asiakasmääräluokkiin. Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa ohjaajakohtainen asiakasmäärä on useimmissa kunnissa 6–10 asiakasta, kun esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa asiakasmäärä on valtaosassa kuntia 6–15 asiakasta ohjaajaa kohden.

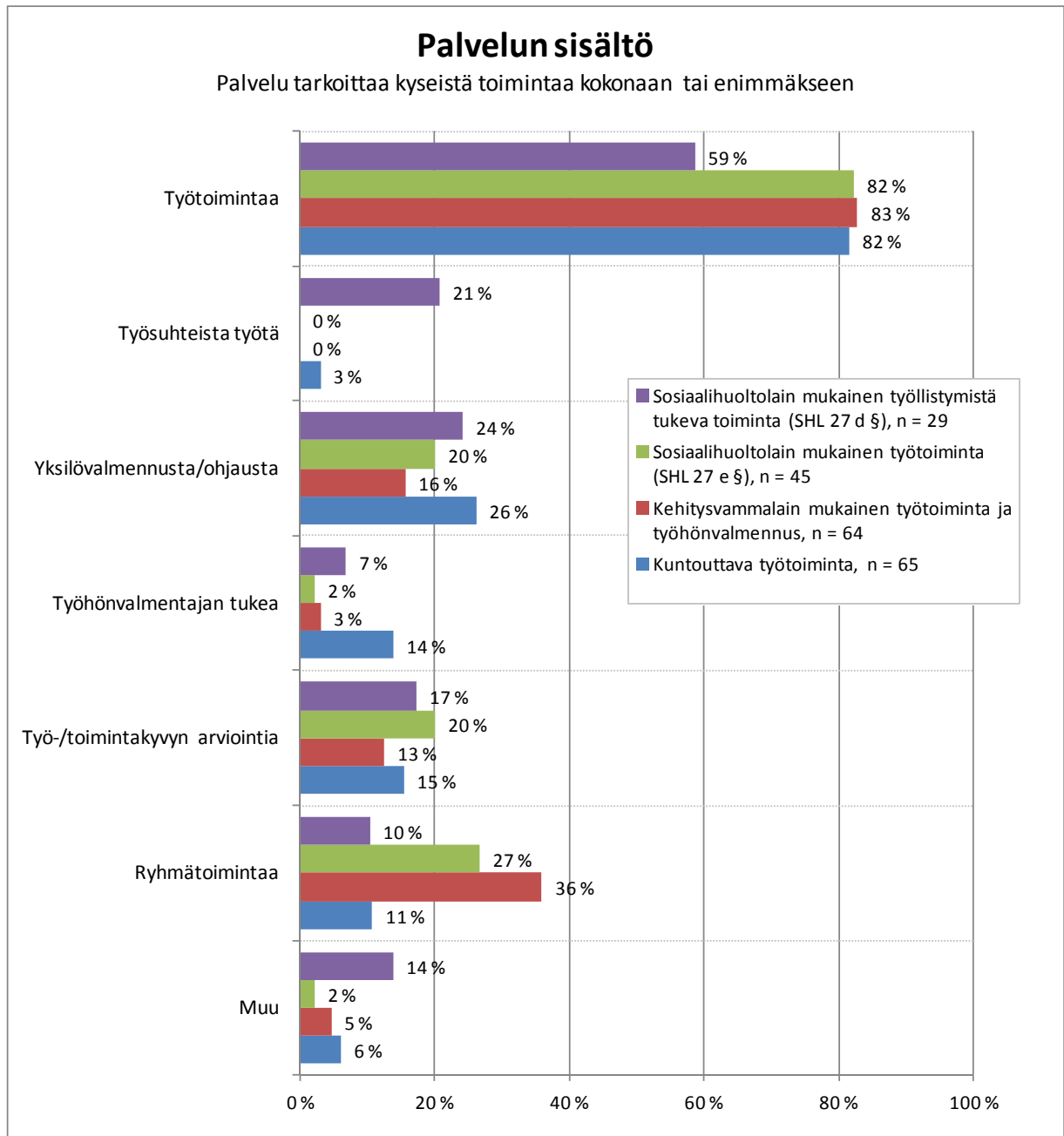


Jos edellisen kuvion suurimmat luokat yhdistetään seuraavan kuvion mukaisesti yhdeksi asiakasmääräluokaksi, havaitaan, että kaikkien muiden palvelujen paitsi kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan osalta löytyy runsaasti kuntia, joissa asiakkaiden määrä on varsin suuri ohjaajaresurssiin verrattuna. Kuntouttavassa työtoiminnassa miltei kolmanneksessa kuntia on yli 16 asiakasta yhtä ohjaajaa kohden.



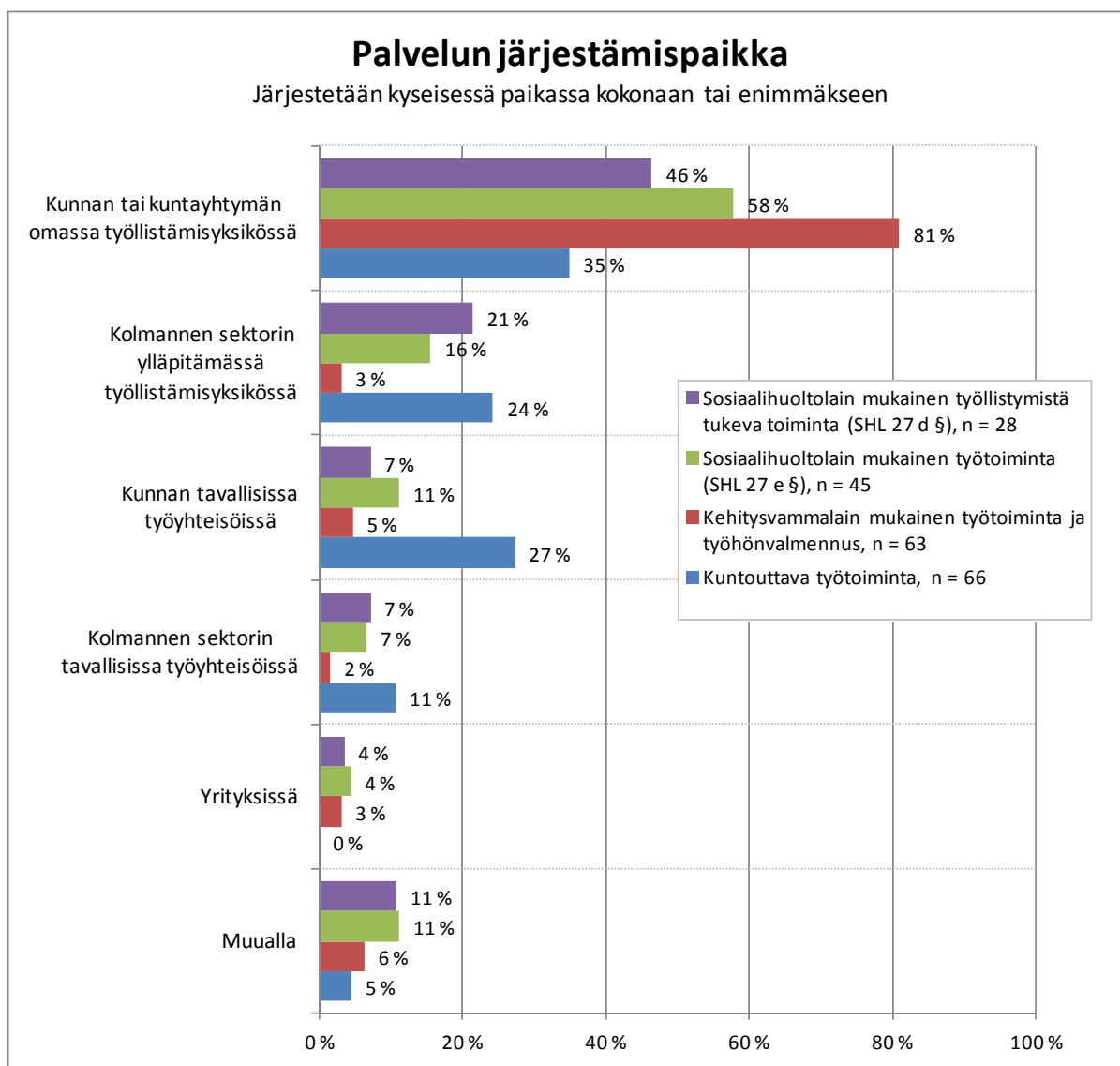
3.4 PALVELUN SISÄLTÖ JA JÄRJESTÄMISPAIKKA

Sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut toteutuvat kaiken kaikkiaan pääosin työtoimintana työllistämisyksiköissä. Sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta on lain määrittelyjen mukaan muuta kuin työtoimintaa, joten jos jätetään tarkastelun ulkopuolelle ne vastaajat, jotka kertoivat tämänkin palvelun toteutuvan työtoimintana, yleisimmin palvelu toteutetaan työsuhteisena työnä, yksilövalmennuksena tai -ohjauksena sekä työ- tai toimintakyvyn arviointina. Työhönvalmentajan tukea on palvelun asiakkaille tarjolla vain harvassa kunnassa.



Sosiaalihuoltolain vammaisten henkilöiden työtoimintaan ja kehitysvammalain mukaiseen työtoimintaan sisältyy ryhmätoimintaa useammin kuin muihin palveluihin, ja kuntouttavassa työtoiminnassa on tarjolla työhönvalmentajan tukea useammin kuin kolmessa muussa palvelussa.

Kaikki neljä palvelua sijoittuvat seuraavan kuvion mukaisesti työllistämisyksiköihin selvästi useammin kuin tavallisiin työyhteisöihin. Eniten muista palveluista poikkeaa tässä suhteessa kuntouttava työtoiminta, jota järjestetään muita palveluja useammin kunnan tai kolmannen sektorin tavallisissa työyhteisöissä.



Kehitysvammalain mukainen työtoiminta järjestetään valtaosin kunnan tai kuntayhtymän omassa työllistämisyksiköissä. Kolmen muun palvelun kohdalla kolmannen sektorin työllistämisyksiköiden osuus on merkittävämpi, mutta erityisesti sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistämistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan osalta pienempi kuin kunnan tai kuntayhtymän omien työllistämisyksiköiden osuus.

Avotyötoiminta eli tavallisissa työyhteisöissä tapahtuvaa työtoiminta järjestetään kunnan omissa työyhteisöissä useammin kuin kolmannen sektorin työyhteisöissä tai yritysissä.

3.5 SIIRTYMÄT

Siirtymillä tarkoitetaan tässä kartoituksessa palvelun jälkeisiä työllisyys- ja sosiaalipoliittisia siirtymiä. Työllisyyspoliittisia siirtymiä ovat asiakkaiden siirtyminen työhön tai työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Sosiaalipoliittisia siirtymiä puolestaan ovat siirtymät eläkkeelle, kuntoutukseen, sairausvapaalle, uudelleen palvelun asiakkaaksi tai toimenpiteettömään tilaan (Karjalainen ja Karjalainen 2010, 18), joka tarkoittaa useimmiten paluuta peruspalvelujen⁴ asiakkaaksi. Siirtyminen työtoiminnasta avotyötoimintaan ei ole varsinainen siirtymä sikäli, että asiakas pysyy edelleen työtoimintaa järjestävän tahon asiakkaana, vaikka työtoiminnan paikka vaihtuu. Tässä kartoituksessa kuitenkin myös avotyötoimintaan siirtymiset ovat yksi tärkeä mielenkiinnon kohde.

Kun tutkittuja neljää palvelua tarkastellaan seuraavan sivun kuvion mukaisesti rinnakkain siirtymien osalta, havaitaan, että kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus on palveluista pitkäkestoisinta, kun taas kuntouttavasta työtoiminnasta siirtymiä tapahtuu useammin kuin muista palveluista. Kuntouttavan työtoiminnan läpivirtavuutta selittää se, että palvelu on aina määräaikainen ja se myös keskeytyy usein (vrt. Karjalainen ja Karjalainen 2010, 47). Tällöin asiakkaat siirtyvät useimmiten takaisin peruspalvelujen asiakkaiksi.

Huomionarvoista on myös se, että palkkatyöhön ei näistä palveluista juurikaan siirrytä. Kuntouttavassa työtoiminnassa palkkatyöhön siirtyminen on kahden yleisimmän siirtymän joukossa vain joka kymmenennessä kunnassa ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa vain yhdessä vastanneessa kunnassa.

Varsinaista etenemistäkin palveluista toki tapahtuu. Yli puolessa kunnista kuntouttavan työtoiminnan yleisin tai toiseksi yleisin siirtymä on ollut eteneminen työelämävalmennukseen, työharjoitteluun tai työkokeiluun. Myös sosiaalihuoltolain mukaisesta vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta ja työtoiminnasta on osassa kuntia edetty työelämävalmennukseen, työharjoitteluun tai työkokeiluun.

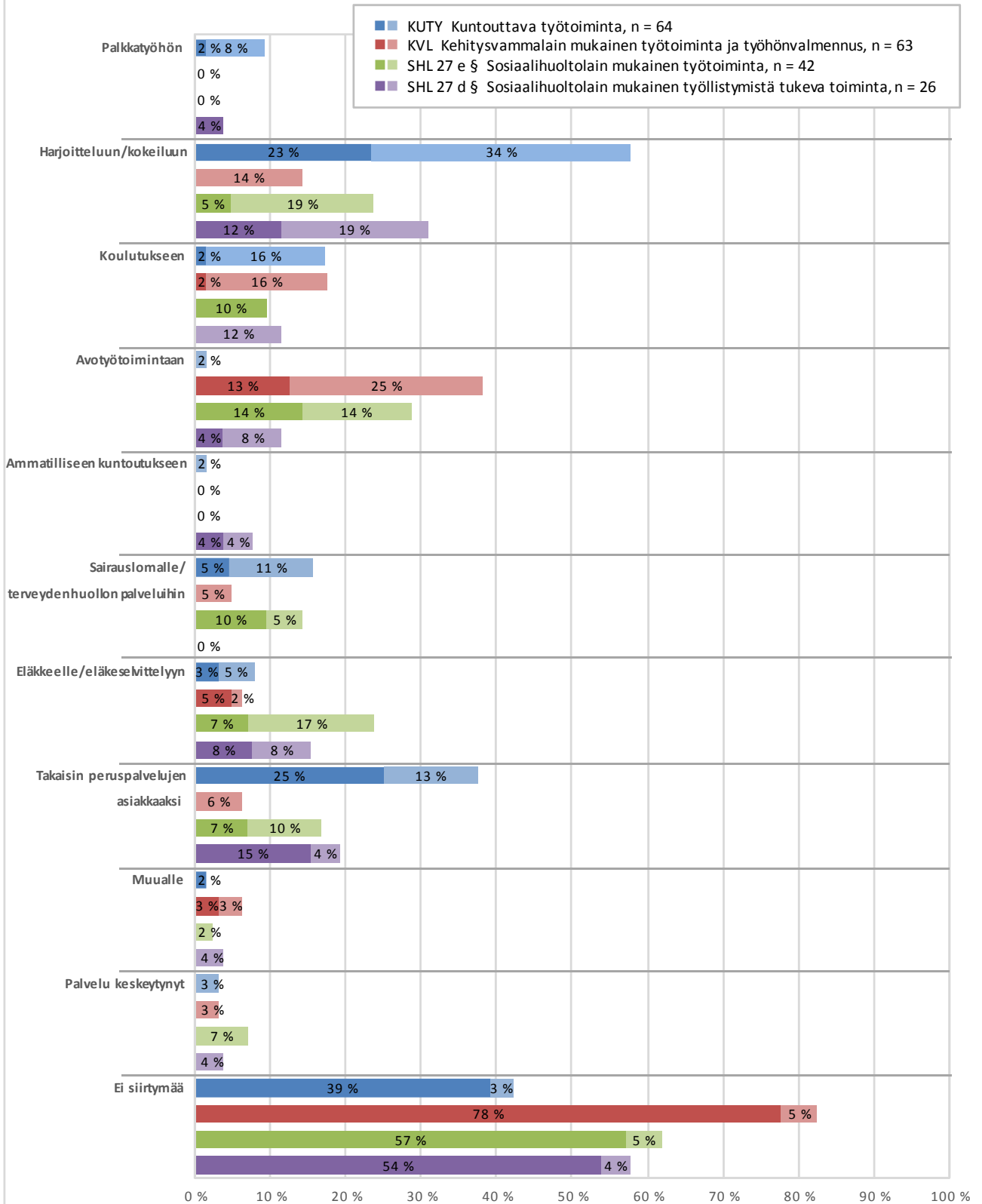
Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa yleisin siirtymä on siirtyminen työtoiminnasta avotyötoimintaan, mutta varsinaisesta eteenpäin siirtymisestä ei voi niissä tapauksissa puhua, koska myös avotyötoiminta on työtoimintaa ja siten osa kyseistä palvelua.

Ammatilliseen kuntoutukseen ei palveluista juuri siirrytä, vaikka esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmat sekä sosiaaliset ongelmat ovat hyvin yleisiä palvelujen asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavia asioita.

⁴ Esim. TE-toimisto, kunnan sosiaalitoimi, terveystalvelut tai vammaispalvelut

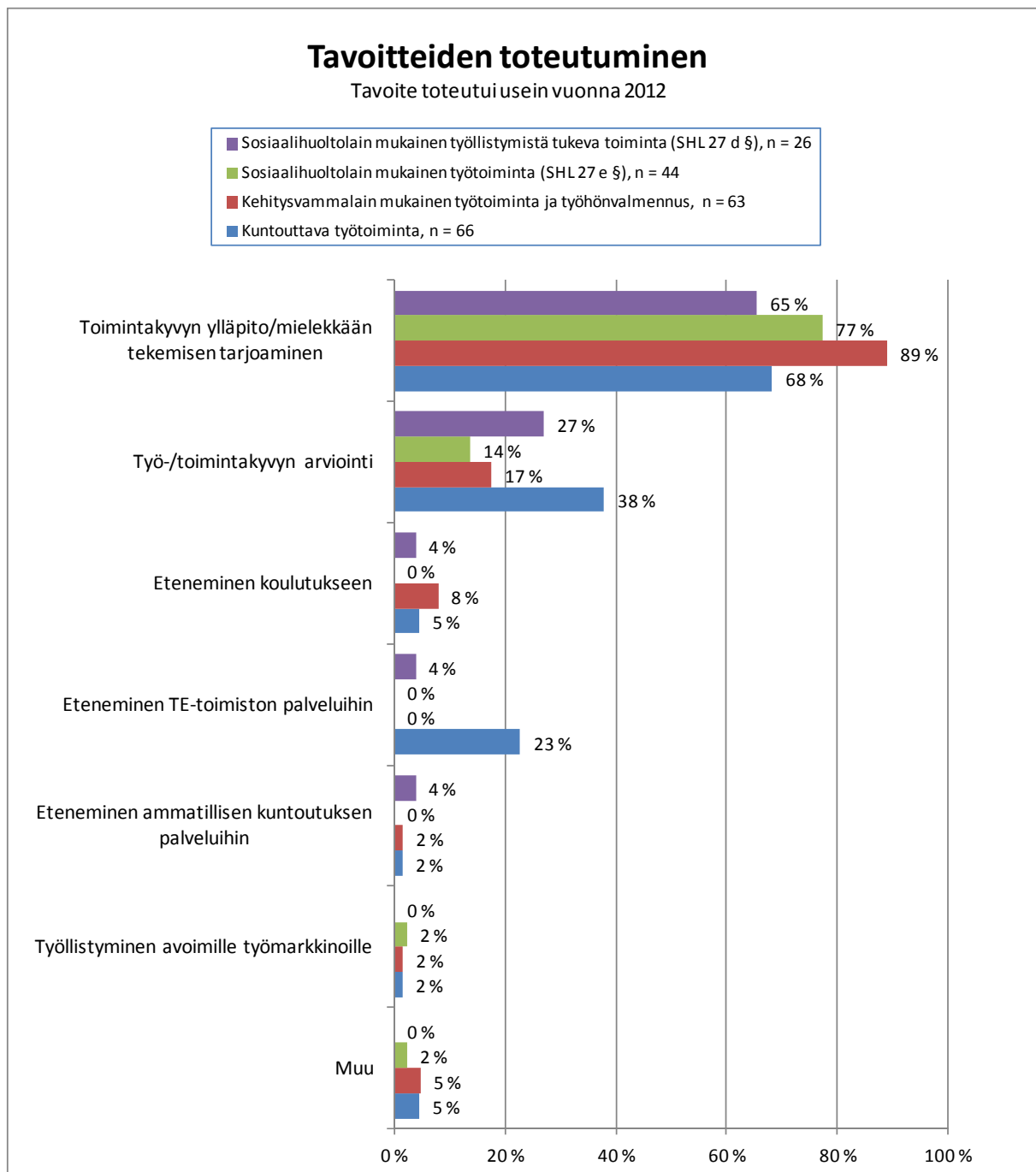
Siirtymät

■ ■ ■ ■ yleisin siirtymä ■ ■ ■ ■ toiseksi yleisin siirtymä



3.6 TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Vastaajia pyydettiin arvioimaan kuinka usein palveluille kunnissa asetetut tavoitteet toteutuivat vuonna 2012. Seuraavassa kuviossa on esitetty niiden vastanneiden kuntien ja kuntayhtymien osuudet, joissa kyseinen tavoite on toteutunut usein vuoden 2012 aikana.



Toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen on kaikkien tutkittujen palvelujen selkeästi useimmin toteutuva tavoite. Vammaisten henkilöiden työtoiminnossa (sosiaalihoolto- ja kehitysvammalain mukaisissa) se on ollut merkittävimpiä

tavoitteenakin, mutta myös kuntouttavassa työtoiminnassa tavoite on toteutunut selvästi useimmin, vaikka palvelun tärkeimmäksi tavoitteeksi nostetaan useimmin työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Myös sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen on toteutunut useammin kuin sitä on tavoiteltu.

Työ- tai toimintakyvyn arviointi on kaikissa palveluissa toteutunut useammin kuin sitä on tavoiteltu. Erityisesti tämä näkyy kuntouttavassa työtoiminnassa, jossa työ- tai toimintakyvyn arviointi on toteutunut usein 38 %:ssa kuntia, vaikka tärkeimpänä tavoitteena se on ollut vain 9 %:ssa kuntia.

Muiden tavoitteiden toteutuminen jää vähäiseksi. Poikkeuksena on eteneminen kuntouttavasta työtoiminnasta TE-toimiston palveluihin; tavoite on toteutunut palvelussa noin joka neljännessä kunnassa eli yhtä useassa kunnassa kuin se on ollut palvelun tärkeimpänä tavoitteena. Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa eteneminen koulutukseen on toteutunut hieman useammin (8 %:ssa kuntia) kuin se on ollut tavoitteena (2 % kunnista).

Avoimille työmarkkinoille työllistyminen on toteutunut harvoin, vaikka se on erityisesti kuntouttavassa työtoiminnassa ja sosiaalihuoltolain mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa toiminnassa ollut palvelujen tärkeimpänä tavoitteena varsin suuressa osassa kuntia.

4 LAINSÄÄDÄNNÖN JA PALVELU- JÄRJESTELMÄN KEHITTÄMIS- TARPEET

Vastaajia pyydettiin kertomaan, mitä kehittämistarpeita he näkevät sosiaalihuollon työllistymistä tukevaan toimintaan, työtoimintaan ja työhönvalmennukseen liittyvässä lainsäädännössä ja palvelujärjestelmässä. Kysymykseen vastasi 70 kunnan tai kuntayhtymän edustajaa.

Lainsäädännön pirstaleisuus

Sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan, työtoiminnan ja työhönvalmennuksen kehittämiskohdaksi nostettiin usein siihen liittyvän lainsäädännön pirstaleisuus ja vaikeaselkoisuus, mikä johtaa mm. lain kirjaviin tulkintoihin ja erilaisiin toimintakäytäntöihin eri kunnissa. Lait ovat osittain päällekkäisiä, ja lakitekstin perusteella on monen vastaajan mielestä vaikea saada selville, mitä lakia kullekin asiakkaalle tulisi soveltaa. Erityisesti asiakkaan on vaikea hahmottaa, mihin palveluihin hän on oikeutettu ja kuka vastaa palvelujen järjestämisestä. Asiakaskunnan todettiin olevan niin heterogeenistä ja asiakkaiden tilanteet ja ongelmien kokonaisuudet niin omanlaisiaan, että on vaikea saada aikaan niin spesifiä lainsäädäntöä, että kaikki erityisryhmät tulisivat erikseen huomioiduiksi. Lainsäädännön pirstaleisuus johtaa myös siihen, että eri lakien perusteella toimintayksikköön tulevat asiakkaat ovat eriarvoisessa asemassa mm. etuuskien suhteen.

Palvelujen jakautuminen diagnoosin ja statuksen perusteella

Monen vastaajan mielestä diagnoosiperustainen tai asiakkaan työmarkkinastatukseen perustuva jako palveluihin rajoittaa palvelujen tarkoituksenmukaista käyttöä sekä asiakkaiden mahdollisuuksia siirtyä palveluista eteenpäin ja johtaa välinputoamisiin. Jos henkilö ei ole työttömyyden tai tiettyjen diagnoosien perusteella palvelun piirissä, hän jää helposti palvelujen ulkopuolelle tai hänelle tarjotaan palveluja sattumanvaraisesti ja vähin resurssein. Jos taas henkilö pääsee vaikkapa diagnoosin perusteella tiettyyn palveluun, hän joutuu tyytymään sen rakenteeseen ja sisältöihin, vaikka muissa palveluissa voisi olla hänen kuntoutumistaan tai etenemistään paremmin tukevia elementtejä.

Vastauksissa todettiin, että mitä enemmän palvelut on eriytetty toisistaan, sitä enemmän on siirtymäkynnyksiä palvelusta, etuudesta tai palvelupisteestä toiseen. Moni vastaaja toivoikin, että työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja voisi yhdistää siten, että asiakkaalle voisi tarjota palveluja enemmän yksilöllisen tarpeen mukaan, ei niinkään diagnoosin tai työmarkkinastatuksen perusteella.

Yhteistyö

Yhteistyö kunnan sosiaali- ja terveystoimen, TE-toimiston, Kelan ja muiden toimijoiden välillä nostettiin usein palvelujärjestelmän kehittämiskohdaksi. Typ-mallia pidettiin monesti toimivana yhteistyön rakenteena, ja sen toivottiin leviävän koko maahan.

Erityisesti sosiaalitoimen ja TE-toimiston välistä yhteistyötä pitäisi monen vastaajan mielestä kehittää nykyisestä sekä selkiyttää niiden välistä työnjakoa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien tukemisessa. Todettiin, että yhteinen keskustelupinta on ohut, ja aina ei ole selvää, kuka on vastuussa kunkin asiakkaan prosessista. Monessa kunnassa koettiin, että TE-hallinnon organisaatiomuutoksissa ei ole kuultu riittävästi kuntia, mikä olisi tärkeää, kun osa TE-toimiston asiakkaista on myös kunnan sosiaali- ja terveystoimen asiakkaita.

Myös kunnan eri hallintokuntien välistä yhteistyötä pitäisi monen vastaajan mielestä kehittää. Osassa kuntia se on jäänyt vähäiseksi ajan ja henkilöresurssien niukkuuden vuoksi. Todettiin, että nykyisellään eri tahot tekevät työtä yksin saman asiakkaan kanssa ja että kunnassa pitäisi olla joku taho, joka kokoaa ja koordinoi toimijoita.

TE-hallinto

TE-hallintoon tai TE-hallinnon ja kunnan väliseen yhteistyöhön liittyvät seikat nostettiin myös varsin usein lainsäädännön ja palvelujärjestelmän kehittämiskohteiksi. Osa vastaajista kokee TE-hallinnon byrokratian raskaaksi ja toimenpiteitä koskevat säännökset rajoittaviksi. Erityisesti kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen kaivattiin enemmän joustavuutta.

TE-hallinnon organisaatiomuutosten nähtiin joissakin kunnissa hankaloittavan työllistymistä tukevien palvelujen järjestämistä. TE-palvelut siirtyvät kauemmaksi asiakkaista, ja TE-virkailijoiden paikallistuntemus heikkenee. Vakiintuneet sosiaali- ja TE-toimistojen yhteistyömuodot ovat niin ikään vaarassa paikallisten TE-toimistojen lakkauttamisen myötä. Yhtenä ehdotuksena esitettiin, että TE-toimistot lisäisivät jalkautuvia palveluja sellaisiin kuntiin, joista TE-palvelut siirtyvät organisaatiomuutosten myötä kauemmas.

Myös TE-toimistoa ja kuntia koskevan erilaisen lainsäädännön ja toisistaan poikkeavien katsantokantojen nähtiin hankaloittavan palvelujen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Monen vastaajan mielestä TE-toimiston ja kunnan yhteistyötä, työnjakoa ja rahoituskuvioita pitäisikin selkeyttää nykyisestä.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen joustavuutta

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen pitäisi saada monen vastaajan mielestä joustavammaksi. Yleisin toive on mahdollisuus järjestää kuntouttavaa työtoimintaa myös yrityksissä. Asiakkaille avautuisi sitä kautta monipuolisempia työtehtäviä ja paremmat etenemismahdollisuudet, ja he kiinnittyisivät jo kuntouttavan työtoiminnan aikana paremmin suoraan työelämään. Monissa kunnissa kunnan toimintoja on yhtiötetty, ja kuntouttavan työtoiminnan mahdollistaminen ainakin näissä kuntien omistamissa yrityksissä laajentaisi kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden etenemismahdollisuuksia.

Toimintaan pitäisi myös päästä helpommin ja joustavammin, ja mm. kuntouttavan työtoiminnan ja työkokeilun välillä liikkuminen tulisi tehdä helpommaksi tukien maksamisen osalta. Toimintaan pitäisi sisällyttää joustavammin kuntoutus- ja koulutuspalveluja, ja myös lyhyet palkkatyöjaksot olisi sallittava toiminnan aikana. Toiminnan sisälle ehdotettiin asiakasta kannustavaa järjestelyä, jossa asiakkaalle maksettava korvaus eläisi toimintapäivän tuntimäärän mukaan, esimerkiksi 4–8 tunnin päivästä 9–12 euron korvaus.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen koettiin byrokraattiseksi ja raskaaksi prosessiksi. Myös TE-toimistojen roolia aktivointisuunnitelmien tekemisessä kritisoitiin: varsinkin peruspalveluissa aktivointisuunnitelmien tekeminen jää vähäiseksi tai ne ainakin viivästyvät, kun TE-toimistosta on vaikea saada varattua aikaa tai TE-toimisto sijaitsee kaukana.

Resurssit

Osa vastaajista toivoi työllistymistä edistäviin palveluihin lisää resursseja. Erityisesti asiakkaiden yksilölliseen ohjaamiseen, työtoiminnan seurantaan ja kuntoutumisen edistymisen arviointiin kaivattiin enemmän henkilöresursseja. Kuntouttavan työtoiminnan osalta todettiin, että valtion kunnille maksama korvaus palvelun järjestämisestä on pysynyt samana, vaikka järjestämiskustannukset ovat kasvaneet.

Monen kunnan heikko taloudellinen tilanne rajoittaa niin ikään palvelujen järjestämistä, ja esimerkiksi työtoimintapaikkoja ei aina ole tarjolla kaikille niitä tarvitseville. Yhtenä ehdotuksena esitettiin, että pieniä kuntia, joiden on yksin vaikea järjestää näitä palveluja, pitäisi motivoida esim. rahallisin keinoin etsimään yhteistyömuotoja muiden kuntien kanssa. Monissa, erityisesti pienemmissä kunnissa palvelujen järjestämistä rajoittavat vastaajien mukaan myös lääkäripula tai vähäiset resurssit päihde- ja mielenterveyspalveluissa.

Kartoituksessa kysyttiin myös palvelujen järjestämisestä kunnalle tai kuntayhtymälle aiheutuneita kustannuksia. Vastaajien oli kuitenkin usein vaikea eritellä palvelujen kustannuksia. Moni vastaaja ilmoitti kunnalle aiheutuneet vuosittaiset kokonaiskustannukset, mutta niiden perusteella ei saada selville vertailukelpoisia asiakaskohtaisia päiväkustannuksia palveluittain, koska palvelujen asiakkaiden kokonaismäärät eivätkä työtoimintapäivien määrät ole tiedossa.

Kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen sekä kuntouttavan työtoiminnan osalta tuli useampia vastauksia, joissa ilmoitettiin asiakaskohtaiset päiväkustannukset. Niiden perusteella kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen kustannukset ovat keskimäärin noin 50–80 euroa/asiakas/päivä ja kuntouttavan työtoiminnan kustannukset noin 30–50 euroa/asiakas/päivä.

Muut kehittämisehdotukset

Muina kehittämiskohteina ja -ehdotuksina mainittiin mm. vahvempi tuki työnantajille osatyökykyisten palkkaamiseksi, eläkkeen ja palkan joustavampi yhteensovittaminen, asiakkaiden etenemisen tukeminen kaikissa sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevilla palveluilla, intensiivisempi tuki ja palveluohjaus erityisesti nuorille vammaisille ja syrjäytymisvaarassa oleville sekä asiakkaiden elämäntilanteiden seurantajärjestelmän luominen.

Muutama vastaaja nosti lainsäädännön kehittämiskohdaksi sen, että eläke-etuutta saavat eivät pääse TE-toimistojen tai työvoiman palvelukeskusten palvelujen piiriin. Tilannetta on sittemmin korjattu ainakin lainsäädännön tasolla, kun vuoden 2013 alussa uudistetun julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain myötä myös eläke-etuutta saavat pääsevät työttöminä työnhakijoina hyödyntämään työvoimapalvelujen tarjontaa.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

VATES-säätiö toteutti vuonna 2010 vastaavanlaisen, kuntien sosiaalijohdolle suunnatun kyselyn, jossa selvitettiin sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan sekä kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan järjestämistä kunnissa. Kyselyn päätulokset ovat kiteytettynä vastaavat kuin tässä vuonna 2013 toteutetussa kartoituksessa: palvelut toteutetaan pääosin työtoimintana työllistämisyksiköissä, palkkatyöhön ohjaavaa yksilöllistä palvelua on harvoin tarjolla, ja kuntien merkittävimmät haasteet palvelujen järjestämisessä ovat niukat resurssit ja vaikeus löytää kohderyhmälle soveltuvia työpaikkoja (Klem, 2011, 3).

Palvelujen vahvuudet ja kehittämiskohteet

Palvelujen vahvuudet ja kehittämiskohteet vaihtelevat varsin paljon kunnittain. Palvelujen myönteisenä puolena pidetään ensinnäkin sitä, että palveluja on kunnassa ylipäättään saatavilla. Kehittämiskohtana toisaalta mainittiin usein, että palveluja ei ole mahdollista tarjota kaikille niitä tarvitseville johtuen lähinnä niukoista resursseista. Vastausten perusteella näyttäisi siltä, että kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa palvelun tarjonta ei ole niin suuri ongelma kuin kolmessa muussa palvelussa, vaan useimmissa kunnissa sitä pystytään järjestämään kaikille tai lähes kaikille sitä tarvitseville.

Toimintakyvyn ylläpito

Yhteistä palveluille on se, että vastaajien mukaan ne ylläpitävät asiakkaiden toimintakykyä ja päivittäisiä taitoja, tarjoavat yhteisön, johon kuulua ja antavat mielekästä tekemistä päiviin. Kunnissa on havaittu, että näillä suhteellisen yksinkertaisilla palveluilla pystytään ehkäisemään syrjäytymistä ja muiden palvelujen tarvetta. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta nähdään merkittävänä mielenterveyskuntoutujien avohuollon tukitoimena.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta palvelun hyvinvointivaikutukset ovat tulleet esille myös monissa aiemmissa tutkimuksissa (mm. Luhtasela 2009 ja Tammelin 2010). Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat pitävät työtoiminnan tärkeimpinä vaikutuksina päivärytmin vakiinnuttamista ja sosiaalisten suhteiden luomista (tai kuulumista yhteisöön) sekä mielekkään sisällön tuomista arkeen (Tammelin 2010, 58), ja toiminta tuo asiakkaille rytmiä elämään, mielekkään työn ja työyhteisön tuen, tarjoaa taloudellisia etuuksia, lisää osaamista ja aktivoi asiakkaita (Luhtasela 2009, 51).

Palvelujen laatu

Palvelujen hyvinä puolina kuntakartoituksessa nostettiin usein esiin palvelujen laatuun liittyvät asiat. Erityisesti sosiaalihuoltolain mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa ja kehitysvammalain mukaista työtoimintaa pidetään monessa kunnassa asiakaslähtöisenä, yksilöllisenä, monipuolisena ja joustavana ja niiden henkilöstöä ammattitaitoisena, osaavana, sitoutuneena, motivoituneena ja uudistushaluisena. Kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa nostettiin erik-

seen palvelun hyväksi puoleksi se, että avotyötoimintapaikkoja on kunnassa runsaasti tarjolla ja niihin on onnistuttu ohjaamaan paljon asiakkaita.

Kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen myönteisiksi puoliiksi koettiin lisäksi kunnan myönteinen asenne palvelun kehittämiseen sekä palvelun innostava ja kehitysmuotoinen ilmapiiri: osassa kunnista palvelua on mm. kehitetty enemmän työelämään suuntaavaksi, ja tuetun työllistymisen mallia on kehitetty ja työhönvalmennusta lisätty. Kuntouttavan työtoiminnan hyvänä puolena nähtiin mahdollisuus yksilöllisiin ja räätälöityihin ratkaisuihin työtoiminnan toteuttamisessa ja se, että palvelua järjestävät useat eri toimijat, jolloin asiakkaille on tarjolla monipuolisesti erilaisia tehtäviä.

Yhteistyö

Moni vastaaja totesi, että toimiva yhteistyö viranomaisten välillä on edellytys palvelujen toteutuksen onnistumiselle. Monissa kunnissa yhteistyö eri toimijoiden välillä koettiin hyväksi, useimmin kehitysvammalain mukaisen ja kuntouttavan työtoiminnan kohdalla. Toisaalta yhteistyö kunnan sosiaali- ja terveystoimen, TE-toimiston, Kelan ja muiden toimijoiden välillä nostettiin usein myös palvelujärjestelmän kehittämiskohdaksi. Erityisesti sosiaalitoimen ja TE-toimiston välistä yhteistyötä ja työnjakoa pitäisi monen vastaajan mielestä kehittää ja selkiyttää nykyisestä. Myös kunnan eri hallintokuntien välisen yhteistyön kehittäminen on jäänyt osassa kuntia vähäiseksi ajan ja henkilöresurssien niukkuuden vuoksi. Todettiin, että nykyisellään eri tahot tekevät työtä yksin saman asiakkaan kanssa ja että kunnassa pitäisi olla joku taho, joka kokoaa ja koordinoi toimijoita.

Resurssit

Palvelujen laadukas ja eteenpäin ohjaava toteutus vaatisi monen vastaajan mielestä enemmän resursseja palvelujen toteutukseen. Resursseja kaivataan mm. sosiaalihuollon mukaisen vammaisten henkilöiden työtoimintaan, jota pitäisi vastaajien mielestä olla laajemmin tarjolla, jotta se pystyisi vastaamaan mm. mielenterveyskuntoutujiin palvelutarpeeseen. Erityisesti resursseja tarvitaan työllistymisen tukemiseen, mikä tarkoittaa käytännössä työelämään ohjaavan henkilöstön lisäresursointia.

Kuntouttavan työtoiminnan osalta monessa kunnassa kaivataan lisää kuntouttavan työtoiminnan paikkoja, lisää henkilöstöä ja enemmän ohjausresursseja erityisesti asiakkaiden jatko-ohjaukseen. Useissa kunnissa palvelun vaikuttavuutta haluttaisiin kasvattaa lisäämällä palvelun arviointia ja seuranta, ja osassa kuntia toivotaan enemmän päihde- ja mielenterveyspalveluja sekä parempaa yhteistyötä niiden kanssa.

Siirtymät ja tavoitteiden toteutuminen

Sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut näyttävät kartoituksen perusteella toteutuvan enemmän sosiaalipoliittisia kuin työllisyyspoliittisia tavoitteita. Tämä on havaittu myös aiemmissa mm. kuntouttavaa työtoimintaa käsitelleissä tutkimuksissa (mm. Ala-Kauhaluoma ym. 2004; Keskitalo 2008), jotka ovat osoittaneet, että työtoiminnan työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat vähäisiä, kun niitä tarkastellaan työllistymisen tai koulutukseen siirtymisen näkökulmasta (Karjalainen 2011, 32).

Kartoitetuissa palveluissa toteutuu selvästi useimmin asiakkaiden toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen. Myös kuntouttavassa työtoiminnassa tavoite on toteutunut selvästi useimmin, vaikka palvelun tärkeimmäksi tavoitteeksi nostetaan useimmin työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

Ristiriita työllistymistavoitteiden ja niiden toteutumisen välillä on varsin suuri. Vaikka palveluilla tavoitellaan osaltaan myös työllistymistä, ne toteutuvat lähes kokonaan toimintakyvyn ylläpitona ja arviointina. Toisaalta on hyvä, että palvelulla on myös työllistymistavoite, jotta työhön halukkaat ja kykenevät pääsevät etenemään. Toisaalta väärä tavoite voi vääristää toimintaa. Ratkaisuksi on esitetty palvelujen eriyttämistä toimintakykyä ylläpitäviin palveluihin ja työelämään siirtäviin palveluihin, joiden välillä liikkuminen olisi helppoa ja joustavaa.

Palvelujen kehittämiskohtana mainittiin useimmin se, että palvelujen pitäisi olla enemmän tavoitteellisia ja eteenpäin, erityisesti avoimille työmarkkinoille suuntaavia, ja niiden pitäisi tarjota asiakkaille esimerkiksi työhönvalmentajan tukea. Myös työnantajayhteistyötä pitäisi lisätä niin, että esimerkiksi palkkatuettujen työpaikkojen ja työkoelupaikkojen määrää saisi kasvatettua, ja esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille kaivataan enemmän siirtymävaihtoehtoja toimintajakson jälkeen.

Myös kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan ja työhönvalmennuksen yhdeksi haasteeksi nostettiin työhönvalmennuksen kehittäminen, mutta sen avulla tavoitellaan muita palveluja painokkaammin asiakkaiden sijoittumista avotyötoimintaan. Tuettua työtä ja työhönvalmennusta haluttaisiin lisätä ja kehittää monessa kunnassa myös kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa ja työhönvalmennuksessa, mutta usein henkilöresurssit eivät siihen riitä. On havaittu, että esimerkiksi lievästi kehitysvammaisille nuorille työtoiminta ei ole tyydyttävä ratkaisu, vaan he haluavat oikeaan työelämään.

Kartoituksen tuloksista voi myös päätellä, että palvelut toteuttavat asiakkaiden työ- tai toimintakyvyn arviointia, vaikka se ei ole palvelun alkuperäisenä tavoitteena. Erityisesti tämä näkyy kuntouttavassa työtoiminnassa, jossa työ- tai toimintakyvyn arviointi on toteutunut selvästi useammin kuin sitä on tavoiteltu. Tämä kertonee siitä, että asiakkaiden todellinen tilanne ja toimintakyky selviävät monesti vasta toimintajakson kuluessa.

Etenemisen esteet

Yhtenä etenemistä vaikeuttavana asiana vastaajat pitivät usein asiakkaiden heikkoa kuntoa, vaikeaa elämäntilannetta tai motivaation puutetta. Ammatilliseen kuntoutukseen ei tutkituista palveluista kuitenkaan juuri siirrytä, vaikka esimerkiksi päihde- ja mielenterveysongelmat sekä sosiaaliset ongelmat ovat hyvin yleisiä palvelujen asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavia asioita. Asiakkaiden motivaation puute herättää kysymyksen, onko asiakkaille annettu riittävästi tietoa vaikkapa TE-toimiston tai ammatillisen kuntoutuksen palveluista, mahdollisuudesta käyttää niitä sekä niiden kautta avautuvista mahdollisuuksista mielekkääseen työhön ja parempaan toimeentuloon. Jos asiakkaat saisivat etenemiseen riittävästi ohjausta, motivointia ja tukea ja jos sen lisäksi eläkkeen ja palkan yhteensovittaminen tehtäisiin joustavammin, mitä he sen jälkeen vastaisivat?

Työelämään etenemisen esteeksi nostettiin yleisesti alueen heikko työllisyystilanne ja erityisesti pula räättälöidyistä ja matalan kynnyksen työpaikoista. Voi kuitenkin kysyä, kuinka ehdottomasti se estää palvelujen asiakkaiden etenemisen työelämään. Alueen heikko taloudellinen tilanne voi näkyä korkeana työttömyysprosenttina, kun

työnantajilla on vähemmän mahdollisuuksia palkata täysiaikaista työvoimaa. Tällaisessa tilanteessa työnantajat voisivat kuitenkin olla kiinnostuneita osa-aikaisesta työvoimasta, jonka rekrytointiin on lisäksi mahdollista saada yhteiskunnan taloudellista ja muuta tukea. Työnantajat voisivat kiinnostua, jos heille annettaisiin tietoa tuista ja rekrytointikanavista, tehtäisiin rekrytointiprosessi helpoksi ja tarjottaisiin tukea aktiivisesti. Riittävällä ja osaavalla henkilökunnalla, tavoitteellisella, suunnitelmallisella ja eteenpäin suuntaavalla palvelulla ja aktiivisella työnantajayhteistyöllä olisi mahdollista saada tuloksia aikaan ja säästää yhteiskunnan muissa kuluissa.

Osatyökykyisten työllistymistä vaikeuttavia tekijöitä selvittävän työryhmän väli-mietinnössä (2013, 48) todetaan, että työnantajien ja työyhteisöjen varauksellinen suhtautuminen osatyökykyisten palkkaamiseen johtunee osittain siitä, ettei työnantajilla ja työpaikoilla ole tietoa siitä, miten yhteiskunnan järjestämällä palveluilla ja taloudellisilla tuilla voidaan tukea työnantajaa ja työyhteisöä. Työryhmä katsoo, että tiedottaminen ja viestintä on yksi keino lisätä työvoiman kysyntää. Lisäksi tarvitaan konkreettista apua sekä osatyökykyiselle että työnantajalle. Konkreettista apua työnantajalle voivat tarjota esimerkiksi työhönvalmentajat.

Osalla osatyökykyisistä työsuhteeseen työhön työllistyminen edellyttäisi, että heille etsittäisiin ja tarvittaessa räätälöitäisiin työvoimapalvelujen (esim. työkokeilu, palkkatuettu työ ja työvalmennus) ja ammatillisen kuntoutuksen palvelujen avulla työpaikkoja tehtävistä, jotka vastaavat heidän työkykyään ja/tai joihin heidän suorittamansa tutkinto tai tutkinnon osa antaa riittävät valmiudet (em. 48).

Lainsäädännön ja palvelujärjestelmän kehittämiskohdat

Tutkittuihin palveluihin liittyvä *lainsäädäntö ja palvelujärjestelmä koetaan vastaaja-joukossa pirstaleisena ja vaikeaselkoisena*, mikä johtaa vastaajien mukaan lain kirja-viin tulkintoihin ja erilaisiin toimintakäytäntöihin eri kunnissa. Monesti on vaikea saada selville, mitä lakia kullekin asiakkaalle tulisi soveltaa, ja erityisesti asiakkaan on vaikea hahmottaa, mihin palveluihin hän on oikeutettu ja kuka vastaa palvelujen järjestämisestä.

Palvelujärjestelmän tasolla *diagnoosiperustainen tai asiakkaan työmarkkinastatukseen perustuva jako palveluihin* rajoittaa vastaajien mielestä palvelujen tarkoituksenmukaista käyttöä ja asiakkaiden mahdollisuuksia siirtyä palveluista eteenpäin. Jos henkilö ei ohjaudu työttömyyden tai tiettyjen diagnoosien perusteella palvelun piiriin, hän jää helposti palvelujen ulkopuolelle tai hänelle tarjotaan palveluja sattumanvaraisesti ja vähin resurssein. Palvelun piiriin päässeet joutuvat puolestaan tyytymään tämän tietyn palvelun rakenteeseen ja sisältöihin, vaikka muissa palveluissa voisi olla hänen kuntoutumistaan tai etenemistään paremmin tukevia elementtejä.

Mitä enemmän palvelut on eriytetty toisistaan, sitä enemmän on siirtymäkynnyksiä palvelusta, etuudesta tai palvelupisteestä toiseen. Moni vastaaja toivookin, että työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja voisi yhdistää siten, että asiakkaalle voisi tarjota palveluja enemmän yksilöllisen tarpeen mukaan, ei niinkään diagnoosin tai työmarkkinastatuksen perusteella.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetti loppuvuonna 2010 selvityshenkilö Markku Lehdon selvittämään osatyökykyisten työllistymisen esteitä. Lehdon mukaan *lainsäädännön ja palvelujärjestelmän pirstaleisuuden ja vaikeaselkoisuuden* syitä ovat teollistuneen yhteiskunnan yleinen paine työnjaon ja erikoistumisen voimistamiseen, normaalisuuden periaatteen myötä syntyvä erityisohjausta tarvitsevien ohjausvaje sekä eri viranomaisten pyrkimykset ohjausvajeen korjaamiseen. ”Halutaan kantaa vastuuta

ongelmien estämisestä niiden hoitamiseen. Silloin on luontevaa ajatella, että esimerkiksi kuntoutus on osa terveydenhuoltoa, sosiaalihuoltoa, sairausvakuutusta ja eläkevakuutusta sekä työvoima- ja koulutuspolitiikkaa. Jokainen näistä lohkoista on ottanut kuntoutuksen tavalla tai toisella ohjelmistonsa, mutta samalla koettanut rajata sen itselleen sopivaan muottiin. Lopputuloksena on erilaisista lähtökohdista erilaisiin hallinnollisiin kenttiin rakennettuja, nimeltään samoja, mutta toiminnoiltaan erilaisia ratkaisuja. Erilaisuus olisi hyväksi, jos se lähtisi asiakkaan tarpeista. Näin ei kuitenkaan ole. Mallit palvelevat hallinnon kokonaisuutta ja asiakkaat valikoituvat palvelutarpeen kannalta katsottuna jonkin, mahdollisesti hyvinkin irrelevantin kriteerin mukaan. Asiakas koetetaan sopeuttaa palvelumalliin eikä päinvastoin.” (Lehto 2011, 39)

TE-hallinnon ja kunnan väliseen yhteistyöhön liittyvät seikat nostettiin usein lainsäädännön ja palvelujärjestelmän kehittämiskohteiksi. Todettiin, että yhteinen keskustelupinta on ohut, ja aina ei ole selvää, kuka on vastuussa kunkin asiakkaan prosessista. Osa vastaajista kokee TE-hallinnon byrokratian raskaaksi ja toimenpiteitä koskevat säännökset rajoittaviksi. Myös TE-toimistoa ja kuntia koskevan erilaisen lainsäädännön ja toisistaan poikkeavien katsantokantojen nähtiin hankaloittavan palvelujen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Monen vastaajan mielestä TE-toimiston ja kunnan yhteistyötä, työnjakoa ja rahoituskuvia pitäisikin selkeyttää nykyisestä. Työvoiman palvelukeskusmallia pidettiin monesti toimivana yhteistyön rakenteena, ja sen toivottiin leviävän koko maahan.

Monessa kunnassa koettiin, että *TE-hallinnon organisaatiomuutoksissa* ei ole kuultu riittävästi kuntia, mikä olisi tärkeää, koska osa TE-toimiston asiakkaista on myös kunnan sosiaali- ja terveystoimen asiakkaita. Organisaatiomuutosten nähtiin joissakin kunnissa hankaloittavan työllistymistä tukevien palvelujen järjestämistä, kun TE-palvelut siirtyvät kauemmaksi asiakkaista ja TE-virkailijoiden paikallistuntemus heikkenee. Esimerkiksi aktivointisuunnitelmien tekeminen varsinkin peruspalveluissa voi jäädä vähäiseksi tai ainakin viivästyä, kun TE-toimistosta on vaikea saada varattua aikaa tai TE-toimisto sijaitsee kaukana. Vakiintuneet sosiaali- ja TE-toimistojen yhteistyömuodot ovat niin ikään vaarassa paikallisten TE-toimistojen lakkauttamisen myötä. Esitettiin, että TE-toimistot lisäisivät jalkautuvia palveluja sellaisiin kuntiin, joista TE-palvelut siirtyvät organisaatiomuutosten myötä kauemmas.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen kaivataan enemmän *joustavuutta*. Jos kuntouttavaa työtoimintaa voisi järjestää myös yrityksissä, asiakkaille avautuisi vastaajien mielestä monipuolisempia työtehtäviä ja paremmat etenemismahdollisuudet, kun he kiinnittyisivät jo kuntouttavan työtoiminnan aikana suoraan työelämään. Työtoiminnan mahdollistaminen esimerkiksi kuntien omistamissa yrityksissä laajentaisi kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden etenemismahdollisuuksia. Joustavuutta kaivataan myös palvelun rakenteeseen ja sisältöön. Kuntouttavaan työtoimintaan pääsy ja aktivointisuunnitelman laatiminen pitäisi onnistua helpommin, ja asiakkaille tulisi mahdollistaa toiminnan aikana mm. työkokeilut, kuntoutus- ja koulutuspalvelut sekä lyhyet palkkatyöjaksot.

Monissa erityisesti pienemmissä kunnissa *heikko taloudellinen tilanne* rajoittaa työllistymistä tukevan toiminnan, työtoiminnan ja työhönvalmennuksen järjestämistä. Erityisesti asiakkaiden yksilölliseen ohjaamiseen, työtoiminnan seurantaan ja kuntoutumisen edistymisen arviointiin kaivataan enemmän henkilöresursseja. Yhtenä ehdotuksena esitettiin, että pieniä kuntia kannustettaisiin taloudellisesti etsimään yhteistyömuotoja muiden kuntien kanssa palvelujen järjestämiseksi.

6 KANSAINVÄLISTÄ VERTAILUA

Vertailu on tehty osana työelämäosallisuutta tukevaa toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistyötä ohjaavan TEOS-ryhmän kuntakartoitusta, ja tavoitteena on löytää kartoituksen tuloksien hyödyntämistä tukevia havaintoja vertailumaista. Pääasiallisena lähteenä on käytetty työ- ja elinkeinoministeriön julkaisua ”Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa” (TEM julkaisu 10/2012, kirjoittajina Robert Arnkil, Timo Spangar ja Esa Jokinen) sekä VATES-säätön omaa tietämystä ja yhteistyöverkostoa.

Pääpaino vertailussa on kolmessa Pohjoismaassa eli Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Vertailussa arvioidaan kohdemaiden hallintomallia, työnjakoa eri aluetasojen ja hallinnonalojen välillä, palvelujärjestelmää sekä siirtymiä palveluissa ja niistä työelämään.

Ruotsi

Ruotsi poikkeaa Suomesta ennen kaikkea siinä, että siellä on vuosikymmenten ajan vallinnut käytännössä työvoimapula, ja sen seurauksena maahan on kohdistunut voimakas työperäinen maahanmuutto. Osatyökykyisten parempaan työssäkäynti- ja työelämäosallisuusasteeseen voi hakea selitystä muun muassa tästä taustasta.

Hallintomalli. Ruotsi jakautuu 21 läänin ja edelleen 290 kuntaan. Molemmilla tasoilla toimii vaaleilla valittu poliittinen päätöksenteko (landstinget, kommunfullmäktige). Kuntamäärä on väkilukuun suhteutettuna noin puolet Suomen määrästä. Ruotsin hallituksessa työllisyysasioista vastaa työmarkkinaministeriö (arbetsmarknadsdepartementet), jossa työskentelee työmarkkinaministerin lisäksi myös integraatioministeri. Vastaavasti sosiaaliministeriössä (socialdepartementet) on useitakin ministereitä, sosiaaliministerin lisäksi mm. sosiaalivakuutusministeri (socialförsäkringsminister). Työllistämisen toimintamalli on eräänlainen ”hybridimalli”, jolla haetaan hyvää työnjakoa toisaalta kunnan ja valtion ja toisaalta työmarkkina- ja sosiaalihallinnon välillä, ja koko ajan pyritään parantamaan olemassa olevaa toimintaa. Palvelut ovat pääasiassa työmarkkinahallinnon puolella, jossa osatyökykyisille työnhakijoille on tarjolla viisi erilaista tukimuotoa: sekä avoimen että julkisen sektorin työnantajille palkkatuki (lönebidrag), kehittämisyösuhte (utvecklingsanställning) ja turvatyösuhte (trygghetsanställning), vain julkiselle sektorille suunnattu suojatyö (skyddat arbete) sekä viimeisenä valtiollinen suojatyöyhtiö Samhall. Sosiaalihallinnon puolella työelämäosallisuutta edistävästä toiminnasta on säädetty sosiaalipalvelulaissa (Socialtjänstlagen, SoL) sekä laissa tuista ja palveluista tietyille osatyökykyisille (Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade). Käytännössä näiden mukaan järjestetään työtoimintaa (daglig verksamhet) kehitysvammaisille ja muutamille muille vastaaville ryhmille; toimintaan osallistui vuonna 2007 noin 27 000 henkeä.

Palvelujärjestelmässä ei profiloida asiakkaita, vaikkakin sitä on kokeiltu yhdessä läänissä. Asiantuntijoiden mukaan vaihtoehtoja on paljon tai jopa liikaa. Keinoina on kokeiltu mm. tehostettua työnvälitystä, josta esimerkkinä Tukholman ”Työverkko” (Jobbnätet) ja siinä käytettävä kolmen askeleen metodi: 1) tehostettu välitys, 2) valmisteleva sijoittaminen työharjoittelun avulla ja 3) tehostettu seuranta. Tulosten mukaan tehostetut toimenpiteet parantavat myös kontrollia, jolloin on mahdollista löytää oikea tasapaino kannustimien ja sanktioiden välille. Melko yleinen mielipide tuntuu olevan, että käytössä on hyvä ”työkalupakki”, mutta sitä on vaikea käyttää. Ostopal-

veluja käytetään vähän, vaikkakin ne ovat mahdollisia. Erilaisia yhteiskuntatukuita on otettu käyttöön eri kohderyhmille. Työllistämisyksiköistä osa on koottu valtakunnalliseen organisaatioon (Samhall), jonka toimintaa tarkastellaan kriittisesti, ja joka on pienentynyt merkittävästi viimeisen parinkymmenen vuoden aikana.

Norja

Norja on Pohjoismaista työmarkkinamielessä eniten Suomen kaltainen syrjäisen sijaintinsa, myöhään alkaneen ja Ruotsiin ja Tanskaan verrattuna vähäisen maahanmuuton sekä osittain elinkeinorakenteensa myötä. Norja pystyy toisaalta runsaiden luonnonvarojensa ansiosta panostamaan erilaiseen sosiaaliseen toimintaan naapureitaan helpommin.

Hallintomalli. Norja jakaantuu 19 lääniin (fylke) ja 431 kuntaan (kommune). Kuntakooltaan Norja on lähes Suomen kaltainen, ja paineet kuntien määrän vähentämiseen ovat kasvaneet. Työllistämisasiosta vastaa työministeriö (arbeids- og inkluderingsdepartementet). Sosiaaliasiosta vastaa Suomen tapainen terveysministeriö (helse- og omsorgsdepartementet). Myös Norjan malli on eräänlainen ”hybridimalli”, jolla haetaan hyvää työnjakoa kunnan ja valtion kesken.

Palvelujärjestelmän ytimessä on NAV (alkuperäinen nimi oli ”Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning”, mutta nykyisin käytetään pelkkää nimestä johdettua lyhennettä), joka on vuonna 2006 muodostettu monipalvelutoimistojen järjestelmä. NAV syntyi, kun maan työvoimahallinto, eläketoimi ja kuntien sosiaalitoimi yhdistettiin. Samassa yhteydessä luotiin läänitason työelämäkeskukset (arbeidslivssentret) erityisesti inklusion edistämiseen. NAVilla on 460 paikallista toimistoa – vähintään yksi joka kunnassa – ja palvelu pohjautuu yhden luukun periaatteeseen. Asiakkaiden työkyvyn ”tasoarviointi” tehdään NAVissa, jossa on myös kuntoutuksen kokonaisvastuu. NAV muistuttaa Suomen TYP-mallia, mutta ei ole täysin identtinen sen kanssa, vaan sieltä ohjataan eteenpäin moniin toimenpiteisiin. Kehitys näyttäisi kuitenkin olevan TYP-konseptin kanssa samansuuntaista, vaikka NAVin keinot näyttävät enemmän hallinnollisilta. Perusajatuksena on tarjota kokonaisvaltaiset palvelut, mutta käytännön toteutus vaikuttaa vielä hajanaiselta, jolloin asiantuntijoiden mukaan osa kohderyhmästä jää ”heittopussin” asemaan.

Norjassa käytettävistä alentuneen työkyvyn omaaville tarjottavista palvelumuodoista merkittävin on työharjoittelu (arbeidspraksis). Vuonna 2009 siihen osallistui 11 400 henkeä tavallisessa työssä ja 5 500 henkeä suojatyössä. Myös työelämään suuntautunut kuntoutus (arbeidsrettet rehabilitering) kuuluu valikoimaan, mutta siihen osallistui vuonna 2009 vain hieman yli 400 henkilöä.

Tanska

Tanskan sijaintiin lähellä sekä Keski-Eurooppaa – erityisesti Saksaa – ja Ruotsia liittyvä väestön liikkumisen helppous sekä maan pinta-alallinen pienuus tekevät sen lähtökohdista varsin erilaiset kuin Suomella. Väestöltään Suomen kokoisessa Tanskassa toteutettiin kuntareformi vuoden 2007 alussa, jolloin kuntien määrä supistettiin kerralla 270:stä alle sataan.

Hallintomalli. Tanska on jaettu viiteen alueeseen (region) ja edelleen 98 kuntaan (kommun). Työllisyyteen liittyvistä asioista vastaa työministeri (beskaeftigelsesminister) ja sosiaaliasiosta sosiaali- ja integraatioministeri (social- og integrationsminis-

ter). Valtio ohjaa työllistämistoimintaa paikallisten Job Centereiden kautta, ja kunta vastaa käytännön toimenpiteistä. Kunnissa työ on pitkälti ohjattu työ- ja toimintakeskuksiin eli JAC:eihin (Job- & Aktivitetscenteret), joiden toiminta perustuu sosiaalipalvelulain (Lov om Social Service) pykäliin 103 ja 104.

Palvelujärjestelmä perustuu profilointiin, joka pohjautuu sosiaalityöntekijän suorittamaan arviointiin henkilön tullessa Job Centerin asiakkaaksi. Palveluluokkia on kolme, joista ensimmäiseen kuuluvat nopeasti ilman tukea työllistyvät ja toiseen aktiivoinnin avulla työllistyvät. Ryhmien sisällä on suuriakin eroja. Palveluluokka kolmen asiakkaita Job Centerin ei tarvitse aktivoida, mutta heidät voidaan ohjata esimerkiksi työllistämisen monipalvelusäätiön asiakkaaksi (Kööpenhaminan alueella Incita). Työ- ja toimintakeskuksiin asiakkaat ohjautuvat suoraan tai Job Centerin kautta. Niiden toiminta kattaa työtoiminnan, suojatyön ja avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tähtäävän työvalmennustoiminnan. Yleisesti ottaen Tanskan palvelujärjestelmää leimaa holistinen ajattelu, jossa jako sosiaali- ja TE-hallintoon koetaan vanhentuneeksi. Tanskassa on vertailumaista korkein aktiivointiaste, ja maassa pyritään aktiiviseen työvoiman laajentamiseen. Tanskassa on Pohjoismaista eniten käytössä joustoturva (flexicurity), jossa korkea toimeentuloturva yhdistetään alhaiseen irtisanomiskynnykseen.

Työllistämiskynnystä pyritään edelleen madaltamaan, jolloin vähäisetkin resurssit (jopa vain muutaman tunnin viikoittaiset työpanokset alhaisen kapasiteetin tasolla) otetaan käyttöön alhaisen palkan ja henkilökohtaisten etuuksien kombinaatiolla.

Huomioita muista Euroopan maista

Iso-Britanniassa on siirrytty isoihin tulossopimuksiin päävastuullisten palveluntuottajien (prime contractor) kanssa. Ne ovat suuria julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoita. Päävastuulliset palveluntuottajat voivat tehdä vapaasti alihankintoja, joten työllistämispolku on pitkälti ulkoistumassa. Mallin tulokset eivät ole vielä nähtävissä. Asiantuntijoiden mukaan malli syönee tilaa kolmannelta sektorilta varsinkin kilpailumekanismien takia, minkä lisäksi siihen sisältyy ”kerman kuorinnan” riski, eli helpoimmin työllistyvien palveluihin ohjautumisen lisääntyminen vaikeammin työllistyvien kustannuksella. Työkyvyn arviointi on kolmiportainen, ja se tehdään ulkoistetussa moniammatillisessa yrityksessä. Lopullisen päätöksen etuuksista tekee valtion virasto Jobcentre Plus. Paikallishallinnon kautta tarjotaan sosiaalityön osastojen kautta tuetun työllistämisen palveluja, joissa on käytössä viisi erilaista tuen vaihetta.

Ranskassa markkinaehtoisuus on kasvamassa, samoin alueellinen koordinointi. Valtio vastaa työvoimapolitiikasta, aluehallinto ammatillisesta koulutuksesta ja jatkokoulutuksesta, ja paikallisesti hoidetaan sosiaalipolitiikkaa ja organisoidaan paikallisia toimia. Hallinnollinen lähtökohta on työnjaollisesti haasteellinen. Ranskassa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä työllistetään nk. sosiaalisen integraation yrityksiin. Niitä on neljää tyyppiä pysyvistä yrityksistä väliaikaisiin yrityksiin, välittäjäorganisaatioihin ja yhteenliittyimiin. Työvoimahallinto (PES) on Suomen työvoiman palvelukeskusmallin kaltainen, mutta osa toimista on ulkoistettu yksityisille toimijoille. Suhteessa vertailumaihin PESillä on vähemmän resursseja käytössään. Asiantuntijoiden mukaan yksityisen sektorin toimet ovatkin olleet tuloksekkaampia. Ranskassa on käytössä osatyökykyisten työllistämisen kiintiöjärjestelmä.

Lähteet

- Ala-Kauhaluoma, Mika & Keskitalo, Elsa & Lindquist, Tuija & Parpo, Antti: Työtöimien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus. Stakes, Tutkimuksia 141, Saarijärvi 2004.
- Arnkil R., Spangar T. ja Jokinen E.: Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 10/2012.
- Ilmonen K., Kerminen P., Lindberg E.: Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia. Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4.
- Karjalainen J. ja Karjalainen V.: Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. THL:n raportteja 38/2010. Yliopistopaino, Helsinki 2010.
- Karjalainen V. ja Karjalainen J.: Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. THL:n raportteja 46/2011. Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere 2011.
- Keskitalo, Elsa: Balancing social citizenship and new paternalism. Finnish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Stakes, Research Reports 177. Jyväskylä 2008.
- Klem Simo: Vammaisten henkilöiden asema välityömarkkinoilla. Osahankkeen loppuraportti. ASKEL-hanke. VATES-säätiö. Verkojulkaisu. 2011.
- Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977).
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001).
- Lehto Markku: Kaikki mukaan! Osatyökykyiset työmarkkinoilla. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2011:5.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3131-2>
- Luhtasela Leena. Osallisuuden rakentuminen kuntouttavassa työtoiminnassa. Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto 2009.
- Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmisteleavan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6
- Sosiaalihuollon lainsäädännön uudistamistyöryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:21
- Sosiaalihuoltolaki (710/1982).

Tammelin Mia: Kokemuksia sosiaalipalveluista. Kuntouttavan työtoiminnan asiakasfooromit Keski-Suomessa. THL:n raportteja 31/2010. Yliopistopaino, Helsinki 2010.

Tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet. <http://uusi.sotkanet.fi>

Tilastotietokanta Kelasto. <http://www.kela.fi/kelasto>

Toimeentulotuen vuositilastot. THL.

http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tilastot/aiheittain/aikuisten_sosiaalipalvelut/toimeentulotuki

Työllisyyskertomus vuodelta 2010. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 14/2011.

Ylipaavalniemi P., Sariola L., Marniemi J., Pekkala T.: Sosiaalisen työllistämisen toimialan käsitteet. VATES-säätiö ja Valtakunnallinen työpajayhdistys ry. VATES-kirjat. 2005.

Varanka M., Saarinen J. (toim.): Avotyötoiminnasta palkkatyöhön. VATES-säätiö. Savion Kirjapaino, Kerava 2012.

Välimaa A., Ylipaavalniemi P., Pikkusaari S., Hassinen M.: Sosiaalisen työllistämisen toimiala - palveluilla tasa-arvoa työllisyyteen. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry ja VATES-säätiö. Verkkojulkaisu. 2012.

Liite: Kysymyslomake

Työelämäosallisuutta tukeva toiminta sosiaalihuollossa

Tämän kyselyn tavoitteena on kartoittaa sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevien palvelujen tilannetta ja järjestämistapoja Suomen kunnissa. Kysely on osa TEOS-työryhmän¹ työtä, jossa arvioidaan sosiaalihuollon roolia työllistymisen ja aktiivisen osallisuuden tukemisessa.

TEOS-työryhmä: Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioiva työryhmä, toimikausi 16.1.2012 – 31.12.2013 **HYPERLINKKI STM:ÄÄN:**
http://www.stm.fi/vireilla/tyoryhmat/sosiaalihuollon_tyoelamaosallisuus

* Kysymys on pakollinen
 EOS = En osaa sanoa

Kysely jakautuu yleiseen osioon sekä neljään palvelukohtaiseen osioon. Yleisessä osiossa kysytään yleisellä tasolla kunnan/kuntayhtymän näkemyksiä työelämäosallisuutta tukevista palveluista. Palvelukohtaisissa osioissa kysytään tarkemmin seuraavien neljän palvelun järjestämistavoista:

1. **Sosiaalihuoltolain mukainen työllistymistä tukeva toiminta** (Sosiaalihuoltolaki 27 d §)
2. **Sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta** (Sosiaalihuoltolaki 27 e §)
3. **Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus** (Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 2 § 4 ja 35 § 2. mom.)
4. **Kuntouttava työtoiminta** (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta)

1. **Kyselyyn voi vastata kunnassa/kuntayhtymässä yksi tai useampi henkilö. Valitkaa seuraavista vaihtoehdoista, miten haluatte vastata. Haluan vastata...**

Vain yleiseen osioon ⇒ **2. KYSYMYS TULEE NÄKYVIIN**

Vain palvelukohtaisiin osioihin¹

Sekä yleiseen osioon että palvelukohtaisiin osioihin¹ ⇒ **2. KYSYMYS TULEE NÄKYVIIN**

¹ Palvelukohtaiset osiot valitaan tarkemmin kysymyksessä 3

2. **Mitä seuraavista palveluista kunnassanne tai kuntayhtymässänne järjestettiin vuoden 2012 aikana?**

Sosiaalihuoltolain mukainen työllistymistä tukeva toiminta 1

Sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta 2

Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus 3

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen työtoiminta 4

Muu, mikä?

1) Sosiaalihuoltolaki 27 d §

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Sitä järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi 1 momentissa tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa palvelun tuottajaan.

2) Sosiaalihuoltolaki 27 e §

Vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan.

3) Laki kehitysvammaisten erityishuollosta 2 § 4 ja 35 § 2. mom.

*Erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat...
Työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta.*

Erityishuollon tarpeessa olevalle on myös pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa.

4) Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

Kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle, ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai toteuttavan tahon välille.

PALVELUKOHTAISET OSIOT:

3. Valitkaa seuraavista neljästä palvelusta ne, joita koskeviin kysymyksiin haluatte vastata (esimerkiksi teidän vastualueellanne oleva palvelu). Voitte valita yhden tai useamman palvelun.

Sosiaalihuoltolain mukainen työllistymistä tukeva toiminta 1

Sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta 2

Kehitysvammalain mukainen työtoiminta ja työhönvalmennus 3

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen työtoiminta 4

Vastaan vain yleiseen osioon

Samat selitteet kuin kysymyksessä 2

4. Mitkä ovat tämän palvelun asiakkaiden yleisimmät lähettäjätahot? Merkitse kolme yleisintä.

Yleisin Toiseksi yleisin Kolmanneksi yleisin

TE-toimisto
 Työvoiman palvelukeskus
 Kela
 Kunnan aikuissosiaalityö
 Kunnan vammaispalvelut
 Kunnan terveydenhuolto
 Erikoissairaanhoido
 Erityishuoltopiiri
 Vakuutuslaitos
 Järjestöt tai muut 3. sektorin toimijat
 Muu, mikä?

5. Mitkä ovat yleisimmät työllistymistä vaikeuttavat asiat tämän palvelun asiakkailla? Merkitse kolme yleisintä.

Yleisin Toiseksi yleisin Kolmanneksi yleisin

Kehitysvamma¹
 Mielen terveysongelma
 Tuki- ja liikuntaelinsairaus
 Aistivamma
 Muu sairaus
 Päihdeongelma
 Sosiaaliset syyt/ongelmat
 Oppimisvaikeudet
 Heikko kielitaito
 Vanhentunut osaaminen/koulutus
 Velat
 Muu, mikä?
 Muu, mikä?

¹ Kehitysvammaiset ja muut oppimisessa, ymmärtämisessä ja kommunikoinnissa tukea tarvitsevat ihmiset

6. Mitä palvelu kunnassanne/kuntayhtymässänne käytännössä tarkoittaa?

Kokonaan Enimmäkseen Osittain Vähäisessä määrin Ei lainkaan

Työhönvalmentajan tukea 1
 Työtoimintaa työllistämisyksikössä
 Työsuhteista työtä
 Avotyötoimintaa
 Ryhmätoimintaa
 Yksilökeskusteluja
 Muuta, mitä?
 Muuta, mitä?

1) Palvelu, jossa työ-/työhönvalmentaja tukee yksilöllisesti asiakasta työllistymään palkkatyösuhteeseen tavallisille työpaikoille

7. Missä palvelua järjestetään?

Kokonaan Enimmäkseen Osittain Vähäisessä määrin Ei lainkaan

Kunnan tai kuntayhtymän omassa työllistämisyksikössä
 Kolmannen sektorin ylläpitämässä työllistämisyksikössä
 Työsuhteisena työnä tavallisissa työyhteisöissä (yritykset, kunnat, 3. sektori)
 Kolmannen sektorin tavallisissa työyhteisöissä
 Avotyötoimintana kunnan työtehtävissä eri toimialoilla (ei työllistämisyksiköissä)
 Avotyötoimintana yksityisissä yrityksissä
 Muualla, missä?

8. Arvioikaa, kuinka monta asiakasta palvelussa on yhtä asiakkaiden ohjaustehtävissä¹ olevaa työntekijää kohden?

asiakasta/ohjaaja

¹ Asiakkaiden ohjaus heidän työtehtävissään, palveluohjaus, ohjaus TE-palveluihin, ohjaus avoimille työmarkkinoille, työhönvalmennus, yksilövalmennus tmv.

9. Arvioikaa palvelun asiakasmäärän kehittymistä seuraavien viiden vuoden aikana.

Lisääntyy merkittävästi
Lisääntyy jonkin verran
Säilyy ennallaan
Vähenee jonkin verran
Vähenee merkittävästi
EOS

➔ jos lisääntyy:

9a. Miksi arvioitte asiakasmäärän lisääntyvän?

➔ jos vähenee:

9b. Miksi arvioitte asiakasmäärän vähenevän?

TAVOITTEET

10. Mikä on kunnassanne asetettu palvelun tärkeimmäksi tavoitteeksi/tavoitteiksi?

Merkitse korkeintaan kolme tärkeintä tavoitetta.

Tärkein Toiseksi tärkein Kolmanneksi tärkein

Työllistyminen avoimille työmarkkinoille
 Eteneminen koulutukseen
 Eteneminen TE-toimiston palveluihin
 Eteneminen ammatillisen kuntoutuksen palveluihin
 Työ-/toimintakykyyn tai elämänhallintaan liittyvät tavoitteet
 Muu, mikä?
 Muu, mikä?

11. Kuinka usein tavoitteet oman kokemuksenne mukaan toteutuivat vuonna 2012?

Vastatkaa vain edellä merkitsemienne tavoitteiden osalta.

*Toteutui usein Toteutui joskus Toteutui harvoin Ei toteutunut lainkaan
EOS*

Työllistyminen avoimille työmarkkinoille
Eteneminen koulutukseen
Eteneminen TE-toimiston palveluihin
Eteneminen ammatillisen kuntoutuksen palveluihin
Työ-/toimintakykyyn tai elämänhallintaan liittyvät tavoitteet
Muu, mikä?
Muu, mikä?

12. Mikäli arvioitte yhden tai useamman tavoitteen toteutuneen harvoin tai ei lainkaan, mitä syytä näette tavoitteiden heikolle toteutumiselle?

13. Millä edellytyksillä tavoitteet toteutuisivat paremmin? Mitä pitäisi mielestänne tehdä?

SIIRTYMÄT

14. Mihin palvelun asiakkaat yleisimmin siirtyivät? Merkitkää alla olevista vaihtoehdoista kolme yleisintä siirtymää vuonna 2012.

Yleisin Toiseksi yleisin Kolmanneksi yleisin

Ei siirtymää
Palkkatyöhön¹
Harjoitteluun/kokeiluun²
Koulutukseen³
Avotyötoimintaan
Ammatilliseen kuntoutukseen
Sairauslomalle/terveydenhuollon palveluihin
Eläkkeelle/eläkeselvittelyyn
Takaisin peruspalvelujen asiakkaaksi⁴
Palvelu keskeytynyt
Muualle, mihin?

¹ Työsuhteinen työ avoimilla työmarkkinoilla, palkkatuella tai ilman

² Työharjoittelu/työelämävalmennus/työkokeilu, vuoden 2013 alusta lähtien yhdistetty työko-
keiluksi

³ Koulutus/oppisopimuskoulutus/työvoimapolitiittinen koulutus

⁴ Esim. Työvoiman palvelukeskus, TE-toimisto, sosiaali-, terveys- tai vammaispalvelut

ASIAKKAIDEN PÄÄASIAALLINEN TOIMEENTULON LÄHDE

15. Arvioikaa, mitkä seuraavista olivat yleisimmät pääasiallisen toimeentulon lähteet palvelun asiakkailta vuoden 2012 aikana.

Yleisin Toiseksi yleisin Kolmanneksi yleisin

Palkka
 Työttömyysturva
 Toimeentulotuki/ei tuloja
 Eläke-etuus
 Kuntoutusraha
 Sairauspäiväraha

PALVELUN KUSTANNUKSET

16. Arvioikaa palvelun järjestämisestä kunnalle/kuntayhtymälle aiheutuneita bruttokustannuksia¹ vuonna 2012. AVOIN

Voitte kuvailla vapaamuotoisesti kustannuksia sen mukaan, miten kunnassanne/kuntayhtymässänne niitä tavallisimmin lasketaan ².

¹ Palvelusta aiheutuneet todelliset kustannukset ilman esim. valtion tukia: palvelun kustannuksissa mukana henkilöstön palkat, tilojen vuokrat ja ylläpito jne.

² Esimerkiksi palvelusta aiheutuneita kokonaiskustannuksia (vuodessa/päivässä/muussa ajanjaksossa), asiakaskohtaisia kustannuksia (vuodessa/päivässä/muussa ajanjaksossa) tmv. tapa

17. Mikä tässä palvelussa on hyvää ja toimivaa kunnassanne tai kuntayhtymässänne?

18. Entä mitä palvelussa pitäisi muuttaa tai kehittää?

Kaikille samat loppukysymykset:

19. Mitkä ovat edellä mainittuihin työelämäosallisuutta tukeviin palveluihin liittyvän lainsäädännön ongelmakohdat ja kehittämistarpeet?

20. Entä mitkä ovat näihin palveluihin liittyvän palvelujärjestelmän ongelmakohdat ja kehittämistarpeet?

21. Mitä muita terveisiä haluaisitte lähettää TEOS-ryhmälle?

Taustatiedot

22. Kunnan tai kuntayhtymän nimi vuonna 2012

Alasvetovalikko:

Kyseessä on kuntayhtymä
 Kunnat koodeilla

Kuntien ja kuntayhtymien nimitietoja käytetään vain kunta-/kuntayhtymäkohtaisten vastausten yhdistämiseen, jos kyselyyn vastataan kunnassa/kuntayhtymässä usealta eri taholta.

23. Jos kyseessä on kuntayhtymä, mikä on sen nimi ja mitkä kunnat sen muodostavat?

24. Kunnan/kuntayhtymän asukasluku 31.12.2012

alle	4 000	asukasta
4 000	– 9 999	asukasta
10 000	– 24 999	asukasta
25 000	– 99 999	asukasta
yli	100 000	asukasta

Kiitos vastauksistanne! Kaikki vastaukset käsitellään luottamuksellisesti, eivätkä yksittäisen vastaajan yhteystiedot tule esille vastausten koonneissa tai tulosten analysoinnissa.

Vastaajan yhteystiedot

Nimi
Tehtävänimike
Puhelinnumero
Sähköpostiosoite
Postiosoite