

Niina Lehtinen

KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN HAASTEET JA KEHITTÄMINEN KUNNISSA

Yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Pro gradu-tutkielma
Maaliskuu 2020

TIIVISTELMÄ

Niina Lehtinen: Kuntouttavan työtoiminnan haasteet ja kehittäminen kunnissa
Pro gradu-tutkielma
Tampereen yliopisto
Sosiaalityön tutkinto-ohjelma
Ohjaaja: Arja Jokinen
Maaliskuu 2020

Pro gradu-tutkielmassani tarkastelen kuntouttavassa työtoiminnassa esiintyviä haasteita ja sitä, millä tavoin kuntouttavan työtoiminnan palvelua on kunnissa pyritty kehittämään. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu, jonka järjestäminen kuuluu kunnan vastuulle. Kuntouttavan työtoiminnan laki tuli voimaan vuonna 2001. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa henkilön elämänhallintaa ja työllistymismahdollisuuksia.

Kuntouttava työtoiminta voidaan nähdä yhtenä aktivointipolitiikan menetelmänä ja aktivointivälineenä. Työttömien aktivointi on laajasti tunnettu ilmiö maailmalla ja erilaisia aktivointiohjelmaa on useita. Yleisesti ottaen aktivointi viittaa käytäntöihin, jotka tavoittelevat niiden ihmisten integrointia yhteiskuntaan, jotka ovat työelämän ulkopuolella ja käyttävät tuloetuja. Aktivointi sisältää usein tiukempia etu- ja tukiehtoja, korkeampia työvelvoitteita ja henkilökohtaista ohjausta. Aktivointia toteutetaan usein sopimusten ja suunnitelmien laatimisen kautta ja siihen sisältyy ajatus yksilön vastuun ja vastuuntunnon lisäämisestä verrattuna valtion vastuuseen.

Aktivoinnin ja kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuutta on tutkittu paljon. Tutkimuksessa ja keskustelussa korostuu kriittinen näkökulma, jonka mukaan vaikuttavuus on hyvin rajallista, mikäli tavoitteena on työllistyminen.

Pro gradu -työni pohjana toimii alkuvuodesta 2018 kunnille osoitettu kysely koskien kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä. Tutkimus on toteutettu laadullisen sisällönanalyysin menetelmällä analysoimalla avovastauksia. Tutkimuksen kautta saadaan tietoa siitä, missä asioissa kuntouttava työtoiminta kunnissa nähdään haasteelliseksi. Lisäksi saadaan tietoa siitä, millä tavoin palvelua pyritään kehittämään, ja millä tavoin toimintaa tulisi kehittää vastaamaan paremmin laissa säädettyä.

Kyselyvastausten mukaan kunnat näkevät haasteena etenkin työtoimintapaikkojen vähyyden, rajatut resurssit ja palvelulle asetettuihin vaatimuksiin liittyvät teemat. Toisaalta vastauksissa käsitellään myös henkilöstölle asetettujen korkeiden vaatimusten tematiikkaa ja kuntouttavan työtoiminnan jälkeistä aikaa, jatkokoulujen löytämistä asiakkaalle. Selkeästi korostui myös näkökulma asiakkaista yhä vaativampana ja haasteellisempänä ryhmänä. Palvelun kehittämiskohteina kunnat mainitsevat työtoimintapaikkojen määrällisen ja laadullisen kehittämisen, yhteistyöhön, henkilöstöön ja resursointiin panostamisen sekä rakenteiden ja prosessien kehittämisen. Lisäksi painotetaan asiakaslähtöistä tavoitteenasettelua, jossa asiakkaan parempi pärjääminen tulevaisuudessa on keskiössä.

Avainsanat: kuntouttava työtoiminta, aktivointipolitiikka, aktivointiohjelma, osallistava sosiaaliturva, elämänhallinta, työttömyys

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

ABSTRACT

Niina Lehtinen: Challenges and development of rehabilitative work in municipalities
Master's Thesis
Tampere University
Master's degree programme in Social work
Supervisor: Arja Jokinen
March 2020

In this Master's thesis I look at the challenges of rehabilitative work and the ways in which the service of rehabilitative work in municipalities has been developed. Rehabilitative work is in Finland a social welfare service and it is the responsibility of the municipality to organize the service. The Act on Rehabilitative Work entered into force in 2001. The purpose of rehabilitative work is to improve a person's life management and employment opportunities.

Rehabilitative work can be seen as a method and activation tool of activation policy. The activation of the unemployed is a well-known phenomenon worldwide and there are several activation programs. Activation refers to practices that seek to integrate unemployed people and people with income benefits. Activation can be achieved through stricter terms and conditions of support, higher work obligations, and a personal controller, and it is often accomplished through contracts and plans. In general activation involves the idea of increasing individual responsibility as opposed to state responsibility.

There are many studies on the effectiveness of activation and rehabilitative work. The research and debate highlight the critical aspect: effectiveness is very limited if the aim is employment.

The basis for my Master's thesis is a questionnaire addressed to municipalities of Western and Inland Finland in February 2018. The research has been carried out by qualitative content analysis by analyzing open answers. The survey provides information on where rehabilitation work in municipalities is perceived as challenging. In addition, information is provided on how the service is being developed and how the activities should be developed to better reflect the legal requirements.

According to the survey, municipalities see the number of workplaces of rehabilitative work, limited resources and service requirements as a particular challenge. On the other hand, the answers also deal with the high demands placed on the staff and the post-rehabilitation period. The perspective of customers as an increasingly demanding and challenging group was also clearly highlighted. As the focus of the service development, municipalities mention the quantitative and qualitative development of workplaces, the investment in cooperation, personnel and resourcing, and the development of structures and processes. In addition, emphasis is placed on a customer-oriented goal setting, where better future success for the customer is in central.

Key words: active labour market policy, activation policy, rehabilitative work, inclusive social security, unemployment

The originality of this thesis has been checked using the Turnitin OriginalityCheck service.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
2 KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA - TEOREETTINEN MÄÄRITTELY	6
2.1 Kohti kuntouttavaa työtoimintaa	6
2.2 Kuntouttava työtoiminta yhtenä aktivointipolitiikan toteuttamisen välineenä	8
2.2.1 Aktiivisuuden ja aktivoimisen määritelmistä yleensä	8
2.2.2 Aktivointipolitiikasta ja sen keinoista	10
2.2.3 Aktivoinnin tavoitteellisuus ja tuloksellisuus	11
2.2.4 Osallistava sosiaaliturva ja kansalaisten aktivointi	14
2.2.5 Työelämäosallisuuden tukemiseen liittyviä kansainvälisiä tutkimuksia	16
2.3 Lainsäädäntö ja sen asettamat reunaehdot	19
2.3.1 Kuntouttavan työtoiminnan lain tavoitteet ja niiden saavuttaminen	21
2.3.2 Elämänhallinta yhtenä asiakkuutta määrittävänä tekijänä	24
2.4 Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen	26
2.4.1 Kunta kuntouttavan työtoiminnan järjestäjänä	26
2.4.2 Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavat ja -paikat	29
3 TUTKIMUSASETELMA JA -MENETELMÄT	30
3.1 Aineisto ja aineistokeruumenetelmä	31
3.2 Analyysimenetelmät	33
3.3 Kuntouttava työtoiminta osana työllisydenhoitoa vuonna 2018	36
3.4 Kuntouttava työtoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen kunnissa 2018	37
4 KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN HAASTEET JA KEHITTÄMINEN – AINEISTON ANALYYSI	39
4.1 Kuntouttavan työtoiminnan haasteet kunnissa	39
4.2 Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen	53
5 YHTEENVETOA JA LOPPUPÄÄTELMIÄ	64
6 POHDINTA	67
LÄHTEET	71
LIITTEET	76

1 JOHDANTO

Tässä tutkimuksessa huomion kohteena on kuntien lakisääteisenä järjestämisvelvollisuutena oleva kuntouttava työtoiminta, jota koskeva laki tuli voimaan 1.9.2001. Eduskunta hyväksyi joulukuussa 2000 hallituksen esityksen laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta. Lain tarkoituksena oli parantaa pitkään työttömänä olleen henkilön työllistymismahdollisuuksia sekä luoda lainsäädännölliset perusteet työvoimaviranomaisten ja kuntien väliselle yhteistyölle pitkään jatkuneen työttömyyden ja syrjäytymisen torjumiseksi. (STM 2004, 7.)

Työelämän vaatimukset työntekijöille ovat kasvaneet jatkuvasti, eikä ammattitaidottomille, mutta ahkerille tekijöille ole enää kysyntää. Heikosti koulutettujen nuorten ja ikääntyvien työttömien määrä kasvaa koko ajan samalla kun ammattitaitovaatimukset kasvavat koko ajan. (Pekkala 2005, 20.) Tämän kehityksen luonnollisena seurauksena osa potentiaalisesta työvoimasta on riskissä ajautua työmarkkinoiden ulkopuolelle. Työttömyys itsessään taas tuo mukanaan monenlaisia negatiivisesti hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä. Yksi mahdollinen seuraus on syrjäytyminen.

Hassisen (2005) mukaan syrjäytyminen työelämästä voi ilmetä monenlaisina aineellisina, henkisinä ja toiminnallisina vaikeuksina elämässä. Oman elämän hallinta on heikentynyt. Syrjäytymisen kehästä ulos pääsy ei yleensä onnistu ilman erityistä tukea, eivätkä ongelmat kasautuessaan ole ratkaistavissa enää yksittäisen tekijän kuten vaikkapa työllistymisen avulla. Eri tarpeet vaativat erilaisia ratkaisuja. Tästä syystä esimerkiksi työpajoilla ja muissa palveluissa, esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan palveluissa, tarjotaan erilaista toimintaa. (Hassinen 2005, 21.)

Työttömyys ja siihen liittyvät ongelmat aina hyvinvointiin liittyvistä tekijöistä vakavaan syrjäytymiseen asti ovat olleet 1990-luvulta asti yksi niistä valtakunnallisesti laajoista ongelmista, joihin on pyritty löytämään ratkaisua. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta on yksi pyrkimys hillitä työttömyyttä. Lailla on ollut keskeinen toimintaa ohjaava ja vakiinnuttava merkitys. Tuusan (2005) mukaan kuntouttavan sosiaalityön käytännöt olivat aiemmin olleet sosiaalitoimessa ainoastaan satunnaisia. Työllistämisasiat eivät kuuluneet sosiaalitoimen sosiaalityöhön. 1990-luvun pirstaleinen projektivaihe synnytti monia hyviä paikallisia aktiivoinnin ja työllistämisen käytäntöjä, mutta niistä ei tullut pysyviä, eivätkä ne vakiintuneet yleiseen palvelujärjestelmään. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta muutti tilanteen täysin. Nykyään työllistämisasiat ovat vahvasti mukana sosiaalitoimen työkäytännöissä, sekä työllistämiseen erikoistuneissa toimipisteissä että aikuissosiaalityössä. (Tuusa 2005, 66, 72.)

Jo Hassinen totesi vuonna 2005 (113), että kehityksessä on nähtävissä pitkään jatkunut alueellinen erilaistuminen. On fakta, että, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen kunnissa toteutetaan eri tavoilla ja vaihtelevasti. Tämä vaikuttaa suoraan kansalaisten eriarvoiseen kohteluun ja palvelujen saantiin. Tämän tutkimuksen kautta saadaan tietoa niistä kehittämistarpeista, joiden avulla toimintaa kunnissa on mahdollista kehittää vastaamaan paremmin ensinnäkin asiakkaiden tarpeita ja toiseksi lain edellytyksiä. Palvelujen kehittämisen kautta asiakkaiden tasavertainen palvelun laatu ja palvelunsaanti kunnasta riippumatta voidaan odottaa paranevan.

Tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ovat kuntouttavan työtoiminnan lisäksi aktivointipolitiikka ja aktivointiohjelmat. Kuntouttavan työtoiminnan sisälle sijoittuu lisäksi elämänhallinnan käsite, koska kuntouttavan työtoiminnan keskeinen tavoite on parantaa asiakkaan elämänhallintaa, ja tämä on myös yksi keskeinen kriteeri sille, keitä kuntouttavaan työtoimintaan tulisi ohjata. Muita keskeisiä käsitteitä ovat osallistava sosiaaliturva ja työelämäosallisuuden tukeminen.

Tutkimuksen tarkoituksena on käsitellä nimenomaan sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sosiaalihuollon palveluksi asetettua kuntouttavaa työtoimintaa, ja tästä syystä rajataan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) mainitut julkiset työttömyyspalvelut tutkimuksen ulkopuolelle. Näitä ovat mm. erilaiset työnvälityspalvelut, tieto- ja neuvontapalvelut, osaamisen kehittämisspalvelut, yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämisspalvelut, työkokeilu, asiantuntija-arvioinnit sekä tietyt tuet ja korvaukset. Nämä eivät ole sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluita, ja ne jäävät tutkimuksen ulkopuolelle. Toki tutkimuksessa huomioidaan, että kuntouttava työtoiminta on myös työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työllistymistä edistävä palvelu, ja siltä osin kuin kuntouttavan työtoiminnan asiakas kuuluu työttömyysturvan piiriin, sovelletaan myös työttömyysetuutta koskevia työttömyysturvalain säännöksiä.

Tämän pro gradu-tutkimuksen kautta saadaan tietoa siitä, missä asioissa kuntouttava työtoiminta kunnissa nähdään haasteelliseksi. Lisäksi saadaan tietoa siitä, millä tavoin palveluita pyritään kehittämään, ja millä tavoin toimintaa tulisi kehittää vastaamaan paremmin laissa säädettyä.

Tutkimukseni lähtee liikkeelle kuntouttavan työtoiminnan lyhyestä historiakatsauksesta, siirtyy tarkastelemaan aktivointipolitiikan ja aktiivisuuden teemoja ja tarkentuu käsittelemään varsinaista kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä. Koska lainsäädännöllä on merkittävä asema kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä, otetaan tutkimuksessa lyhyt katsaus myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevaan lainsäädäntöpohjaan ja sen asettamiin reunaehtoihin kuntouttavan työtoiminnan palvelun järjestämiselle. Sen johdosta että tutkimus toteutettiin alkuvuonna 2018, kerrotaan tutkimuksessa myös siitä, millainen maailma tuolloin kuntouttavan työtoiminnan osalta vallitsi, ja miten kuntouttavaa työtoimintaa vuonna 2018 kunnissa järjestettiin. Näiltä osin tutkimuksesta saadaan tietoa myös siitä, miltä osin kuntouttava työtoiminta on ja ei ole kunnissa lain edellytysten mukaan toteutettu. Varsinaisessa analyysiosiossa tutkimuksen tuloksissa kerrotaan ensin, millaisia haasteita kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä on todettu ja tämän jälkeen kerrotaan niistä keinoista, joilla kuntouttavaa työtoimintaa on kunnissa pyritty kehittämään.

2 KUNTOUTTAVA TYÖTOIMINTA – TEOREETTINEN MÄÄRITTELY

2.1 Kohti kuntouttavaa työtoimintaa

Aluksi voidaan lähteä liikkeelle tarkastelemalla sitä, millainen tilanne Suomessa vallitsi ennen kuntouttavan työtoiminnan lakia. Suomi koki vakavan taloudellisen kriisin 1990-luvun alussa, ja tätä seurasi korkea

työttömyys ja suuret leikkaukset terveystalouksissa ja tukijärjestelmässä. Kuntouttavan työtoiminnan voidaan katsoa toteuttavan osallisuuden ja inklusion tavoitteita, ja suomalaisessa yhteiskunnassa palkkatyö on perinteisesti ollut tapa integroitua yhteiskuntaan. 1990-luvun alun jälkeen talouskriisit ja työelämän muutokset hävittivät paljon etenkin matalan kynnyksen töitä ja syrjäyttivät suuren joukon kansalaisia työmarkkinoilta. (Mäntyneva & Hiilamo 2018, 18.) Aktivoinnin juuret ajoittuvat sopivasti heti taloudellisen kriisin jälkipuoliskolle: Aktivointi on Keskitalon (2008, 108) mukaan ollut suomalaisen hyvinvointipolitiikan ytimessä 1990-luvun puolesta välistä lähtien.

Kuntouttavan työtoiminnan aikaa edeltänyt yhteiskunta oli monin tavoin erilainen verrattuna tämän päivän yhteiskuntaan. Hassisen (2005) mukaan aikaisemmin yhteiskunnassa oli tilaa myös mekaanisesti tai heikosti koulutetuille työntekijöille. Heidän ongelmiaan työttömyystilanteessa pystyttiin auttamaan muun muassa työvoimakoulutuksen lisäkurssien tai pelkän taloudellisen tuen avulla. (Hassinen 2005, 111-112.) 1990-luvun alun lamavuosien seurauksena kuntien toimeentulotukimenot kasvoivat kuitenkin nopeasti, kun tuen käyttäjien väestöosuus lisääntyi. Vuosituhanteen vaihteessa voitiin todeta, että perinteinen sosiaalitoimistojen toimeentulotukeen perustuva työote oli holhoavaa, paikkaavaa ja valvovaa, etuusia säätelevää viranomaistyötä, joka ei enää vastannut tuon ajan haasteisiin. (Tuusa 2000, 10-11.)

Tuusan (2005, 85) mukaan 1990-luvulla erilaiset työllistämisen- ja kehittämissuunnitelmat valmistelivat ja pohjustivat ajatusmaailmaa ja muutosta kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön pohjaksi. Tuusan (2000, 7) mukaan vuosituhanteen vaiheessa etsittiin keinoja siihen, miten sosiaalityön metodeja kuntien peruspalveluissa voitiin kehittää entistä aktiivisemmiksi. Tuusa viittaa Aulikki Kananojan selvitysmiesraporttiin 1997, jossa todettiin, että pitkäaikaistyöttömien aktivointi ja työllistymisen tukeminen nousevat yhdeksi keskeisimmistä sosiaalityön erityisosaamisen alueista. Raportin jälkeen kehittämistyöhön liittyvää vuoropuhelua ja koulutusta oli runsaasti ja kehittämistä vietiin käytännössä eteenpäin monin eri projektein. (Tuusa 2000, 9.)

Tuusa (2000) toteaa, että vuosituhanteen vaihteessa (1900-2000) puhuttiin kuntouttavasta sosiaalityöstä, kun pyrittiin luomaan ja määrittelemään sosiaalityön uudenlaisia asiantuntijuutta. Tässä yhteydessä puhuttiin sosiaalisen osallisuuden edistämisestä, aktivoinnista ja psykososiaalisesta kuntoutuksesta, syrjäytymistä ehkäisevistä toimintamalleista. Keskusteltiin siitä, kuinka pitkäaikaistyöttömyys ja köyhyyden kasautuminen olivat synnyttäneet vakavan syrjäytymisuhan monille, ja näiden ongelmien ratkaisemisessa katsottiin tarvittavan perinteisten sosiaalityön menetelmien tilalle uudenlaisia rakenteellisia, ennaltaehkäiseviä, yhdyskuntatyön ja kuntouttavan sosiaalityön menetelmiä. (Tuusa 2000, 34.) Mitä sitten kuntouttavalla sosiaalityöllä tarkoitetaan, ja miten tämä käsite auttaisi ymmärtämään kuntouttavan työtoiminnan olemusta paremmin? Tuusan mukaan kuntoutustyön erityisenä tavoitteena on käynnistää muutoksia asiakkaan ajattelu- ja toimintatavoissa (Tuusa 2000, 35). Tämä määritelmä on hyvä tiivistelmä ja luo ikään kuin pohjan ja perustan kuntouttavalle työtoiminnalle ja antaa sille merkityksen. Samalla on hyvä muistaa, että sosiaalityö kokonaisuudessaan on perustaltaan muutostyötä, jonka avulla tuetaan asiakkaiden itsenäisyyttä ja elämänhallintaa sekä estetään syrjäytymistä. Voidaankin todeta, että kuntouttavassa työtoiminnassa toteutetaan sosiaalipalveluille keskeisiä periaatteita.

Varsinaisen institutionalisoitumisen aktivointipolitiikka koki vuonna 2001 kuntouttavan työtoiminnan lain myötä. Laki toi mukanaan sopimusperusteiset järjestelyt, henkilökohtaisen aktivointisuunnitelman, joka toimi eräänlaisena kirjallisena seurantavälineenä. Koska sosiaalihuollon ja työhallinnon asiakkaat olivat usein samoja ihmisiä, rakennettiin aktivointimalli työhallinnon ja sosiaalihuollon välille. (Keskitalo 2008, 108-109.)

Asiakkaiden näkökulmasta aktivointisuunnitelma ja sen kautta osallistuminen toimintaan nähtiin Keskitalon (2008) mukaan positiivisena asiana verrattuna pelkkään pitkäaikaisella tuella elämiseen. Tästä näkökulmasta katsottuna aktivointisuunnitelma tarjosi potentiaalisia mahdollisuuksia kaikille asiakkaille. Se mahdollisti ulkopuolelle jäämisen kierteen rikkomisen, joka syntyy pitkäaikaistyöttömyydessä. Lisäksi aktivointisuunnitelma saattoi toimia eräänlaisena alkusysäyksenä jollekin uudelle asiakkaan elämässä. Positiivisena nähtiin myös se, että osallistuneille tarjoutui selkeä parannus pääsyssä henkilökohtaisiin palveluihin, joihin aiemmin oli ollut huono pääsy. (Keskitalo 2008, 164-165.)

2.2 Kuntouttava työtoiminta yhtenä aktivointipolitiikan toteuttamisen välineenä

Kuntouttava työtoiminta on yksi esimerkki tälle ajalle tyypillisestä aktivointipolitiikasta ja aktivointikeinoista. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) velvoittaa työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä henkilön kanssa, jos henkilölle on maksettu työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea tietty aika.

Laitinen (2008) viittaa Joseph Razin (1986) hyvinvointikäsitukseen todetessaan, että hyvinvoinnin kannalta olennaista on onnistuminen päämäärissä, joiden kautta voi kokea olevansa tarpeellinen. Jokaisella tulisi olla oma funktionsa yhteisten päämäärien kannalta, jota toteuttaa esimerkiksi ammatissaan. Työttömyys voi tuoda taloudellisten vaikeuksien lisäksi tarpeettomuuden tunteen. Tarpeettomuuden tunteeseen auttaa toiminta, jossa voi olla avuksi tai hyödyksi muille, palkkatyössä tai muuten. Tausta-ajatus on, että vain yhteisen hyvän kannalta tarpeellinen työ on arvostettavaa. (Laitinen 2008, 49.) Aktivoinnissa ja kuntouttavassa työtoiminnassa on osaltaan kyse juurikin tarpeettomuuden tunteen poistamisesta. Kuntouttavan työtoiminnan kautta asiakas saa sellaista tekemistä, jonka hän voi kokea olevan yleisesti hyödyllistä.

2.2.1 Aktiivisuuden ja aktivoimisen määritelmistä yleensä

Keskitalo (2008) toteaa, että yleisesti kansalainen ymmärretään aktiiviseksi, jos hän käy töissä, eikä käytä sosiaalitutkia. Vaihtoehtoisesti aktiivisena voidaan nähdä myös kansalainen, joka osallistuu työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin. Sosiaalitutkien käyttäjät ja henkilöt, jotka eivät ole aktivointi- ja työllistymisohjelmien kohteena, luokitellaan passiivisiksi kansalaisiksi. (Keskitalo 2008, 23.) Kuntouttava työtoiminta on siis eräänlainen arvon määrittäjä. Sen avulla asiakas voi pitää yllä aktiivisen kansalaisen identiteettiä ja säilyttää tätä kautta ainakin osan ihmisarvostaan muiden silmissä.

Se mitä työttömien aktiivisuudella tarkoitetaan voi vaihdella suurestikin näkökulmasta ja tarkastelutahosta riippuen. Elosen (2017) tutkimus lähtee siitä olettamuksesta, ettei yksilöllinen passiivisuus–aktiivisuus-

jakolinja pysty riittävästi kuvaamaan työtä vailla olevien toimintaa suhteessa työmarkkinoihin. Elonen painottaa aktiivisuuden monimuotoisuutta. On löydettävissä kolmenlaista erityyppistä aktiivisuutta. Näistä yleisimmässä pyrkimyksenä on päästä takaisin työhön. Toisessa tyyppissä rajoitteiden ja voimavarojen punninnan kautta henkilö sen sijaan päätyy pitämään tätä tavoittamattomana päämääränä. Siinä aktiivisuus suuntautuu pyrkimiseen työllisyyspalvelusta toiseen. Kolmannessa tyyppissä taas aktiveetti ja mielekkään elämän hakeminen kurottuvat työelämän ulkopuolelle. Jos aktiivisuuden vastakohtana pidetään passiivisuutta ja kyvyttömyyttä tai haluttomuutta pyrkiä tavoitteisiin, sellaista ei Elosen tutkimuksessa esiintynyt lainkaan. (Elonen 2017, 281, 292.)

Elosen mukaan aktiivisuustyyppit ovat pääosin varsin pysyviä. Henkilön ollessa aktiivinen joko työnhaussa ja osaamisensa edistämässä tai työmarkkinoiden ulkopuolella jo ennen palvelua ei aktivoinnilla näyttänyt olevan suurtakaan vaikutusta henkilön toimijuuteen. Joukossa jossa orientaatio suuntautui palveluihin horisontti on lähinnä seuraavassa palvelussa, ei avoimilla työmarkkinoilla. Tätäkään suuntautuneisuutta ei kuitenkaan voi luonnehtia passiivisuudeksi. Orientaatio ei vain täysin kohtaa järjestelmän päämääriä eli valmentautumista kohti avoimia työmarkkinoita. (Elonen 2017, 291-292.) Olennaista onkin siis ehkä tarkastella aktiivisuuden käsitettä tiiviisti suhteessa kontekstiin ja asetettuihin tavoitteisiin. Aktiivisuutta työttömien joukossa voi olla monenlaista, eikä niitä työttömiä voi luonnehtia passiivisiksi, joiden tavoitteet eivät kohtaa yleisten työmarkkinatavoitteiden kanssa.

Kotiranta (2008, 54) mieltää aktivoimisen ja aktivoitumisen yhdeksi sosiaalityön sisällöksi, koska sosiaalityö on muutostyötä. Kotirannan (2008, 95) mukaan muutostyön suurin vaikeus piilee siinä, miten vastentahtoisien, kovasti vastaan pyristelevän ihmisen saa ohjattua valitsemaan itselleen suopeimman vaihtoehdon. Lisäksi Kotiranta (2008, 90) näkee voimaantumisen (empowerment), aktivoitumisen ja aktivoinnin käsitteiden sisällön olevan niin lähellä toisiaan, että niitä voi pitää lähes synonyymeina. Aktivoinnin käsitteeseen läheisesti liittyviä tai jopa sen yläkäsitteitä ovat myös motivaatio, arvot, arvostukset ja intressit (Kotiranta 2008, 103).

Onko toisen ihmisen aktivointi sitten ylipäänsä mahdollista? Laitisen (2008) mukaan kukaan ei voi elää toisten elämää, ja niiltä osin hyvinvointi on lopulta omasta aktiivisuudesta kiinni. Laitisen mukaan hyvinvointivaltion tulisikin hoitaa vastuunsa ihmisten hyvinvoinnista huolehtimalla heidän hyvinvointinsa edellytyksistä, eli perustarpeista, mielekkäistä elämänavaihtoehdoista sekä oikeuksista ja vapauksista elää elämänsä itse, autonomisesti. Kyse on siis siitä, että hyvinvointia ei voi suoraan jakaa, mutta sen edellytyksistä voi huolehtia. Valtion tulisi kiinnittää huomiota kapasiteetteihin, kyvykkyyksiin, hyvinvoinnin ja autonomian ehtoihin. Tällöin valtio huomioi ihmisen oman aktiivisuuden, eikä toimi holhousvaltiona, joka jakaa suoraan ihmisille onnellisuutta ja hyvinvointia. (Laitinen 2008, 58.) Loppujen lopuksi sellaista asiaa kuin aktivointi ei ehkä olekaan olemassa, koska toinen ihminen ei voi synnyttää aktiivisuutta toisessa ihmisessä. Ehkä ennemminkin sosiaalityön kontekstissa pitäisi puhua vain ihmisen oman aktiivisuuden herättämisen pyrkimyksestä tai ihmisen omaan aktiivisuuteen vaikuttamisen tavoittelusta. Aktiivisuus on jotain, joka asuu jokaisessa ihmisessä, ja joka herää ja pysyy yllä mikäli tietyt edellytykset ovat olemassa.

2.2.2 Aktivointipolitiikasta ja sen keinoista

Keskitalo (2008) toteaa, että aktiivaatiopolitiikka on sekoitus eri ideologioita. Yleisesti aktivoinnilla viitataan käytäntöihin, jotka tavoittelevat niiden ihmisten integrointia yhteiskuntaan, jotka ovat työelämän ulkopuolella ja käyttävät tuloetuja. Aktivointi sisältää tiukempia etu- ja tukiehtoja, korkeampia työvelvoitteita ja henkilökohtaista ohjausta, joka toteutetaan usein sopimusten ja suunnitelmien laatimisen kautta. (Keskitalo 2008, 23.)

Yleisesti ottaen aktivointiin sisältyy ajatus yksilön vastuun ja vastuuntunnon lisäämisestä verrattuna valtion vastuuseen. Aktivointi pitää sisällään työttömän henkilön oikeuksien ja velvoitteiden uudelleen määrittelyn ja vaatimuksia yksilön käyttäytymiselle. Aktivointi tarkoittaa myös palveluorganisaation aktivoitumista yksilön tiukempaan valvomiseen ja tukien sääntelyyn. Aktivointi voi tuoda mukanaan asiakkaan kannalta positiiviakin asioita, paremmat palvelut ja ohjauskeinot, yksilölliset asiakassuunnitelmat sekä pääsyn muihin henkilökohtaisiin palveluihin. (Keskitalo 2008, 52.) Vaikka kriittinen näkökulma vallitsee aktivointipolitiikkaa koskevassa keskustelussa on tärkeätä muistaa, että tämä osa aktivoinnista on varmistamassa osaltaan asiakkaan oikeusturvan toteutumista palvelujen saannin suhteen. Myös Julkunen (2008) puhuu aktivoinnin positiivisesta puolesta todetessaan, että jotkut pitävät aktivointia ja vastikkeellistamista hylkäämisenä, mutta sitä voidaan pitää myös valtaistamisena (empowering). Työttömälle tarjotaan lisää palveluja ja tukea hänen pyrkiessään rakentamaan uudestaan elämänsä ja sijoittumaan työmarkkinoille. (Julkunen 2008, 197.)

Niemelän (2008) mukaan inhimillinen toiminta voi jäsentyä (palkka)työksi ainakin kolmella eri ulottuvuudella. ”Voidakseen saada aikaan resursseja joka päiväiseen elämäänsä ihmisellä tulee olla työtä. Tekeminen (työ) on itsessäänkin keskeinen elämän alue ja jäsentäjä. Työn kautta ihminen osallistuu yhteiskuntaan ja rakentaa sitä sen aktiivisena jäsenenä. Sosiaalityössä niin sanottu aktivointi ja valtaistaminen liittyvät tämän tason toimintamuotoihin. Tarkemmin mainiten niitä ovat muun muassa kuntouttava työtoiminta, osallistaminen ja yhteistyö. Työn puute, työttömyys, on tekemisen tason suurin sosiaalinen ongelma. Se aiheuttaa paitsi tulottomuutta, myös yhteiskunnasta syrjäytymistä.” (Niemelä 2008, 232.)

Julkusen (2008) mukaan Suomessa kannustin- ja aktivointiuudistukset ovat täydentäneet toisiaan. Taloudellisten ajatusmuotojen valtaanpääsy näkyy myös sosiaalipolitiikan periaatteissa ja ihmiskuvassa. Ihminen ajatellaan rationaalisesti valitsevana ja laskevana, taloudellisiin kannustimiin reagoivana olentona. Jos työttömyysturvan kesto lyhenee, työttömyyspäivärahaa leikataan tai työnteosta käteen jäävä tulo nousee verokevennyksen myötä, ajatellaan ihmisen hakeutuvan työhön entistä innokkaammin. (Julkunen 2008, 193.) Tämä kuvaus luo hyvin kapeata ihmiskuvaa. Julkunen (2008, 193) lisääkin, että emotionaalisesti ja ruumiillisesti tarvitseva, irratiivinen ihminen ihmiskuvana on jäänyt taka-alalle. Tällaisessa maailmassa ihmisestä tulee eräänlainen robotti, joka reagoi automaattisesti ärsykkeisiin ennalta määrättyllä tavalla. Mikäli tällainen ihmiskuva määrää yhteiskunnallista päätöksentekoa, voi sillä olla vahingolliset seuraukset.

Eräänlaisena johtopäätelmänä voitaneenkin todeta Julkusta (2008, 207) siteeraten, että kysymys on pitkälle siitä, miten rakenteellisenä tai yksilön yrittämisestä riippuvana asiana työttömyys ja syrjäytyminen käsitetään.

Näinhän se on. Mikäli työttömyys nähdään pitkälle yksilön yrittämisestä riippuvana asiana, voidaan yksilöä myös sanktioida riittämättömästä yrittämisestä. Jos taas asiaa tarkasteltaisiin siitä näkökulmasta, että yhteiskunnan rakenteelliset tekijät ajavat tietyt ihmiset (pitkittyneeseen) työttömyyteen, asetetaan myös vastuu työttömyydestä enemmän yhteiskunnalle kuin yksilölle. Tällöin yksilön syyllistäminen ja sanktioiminen ei ole sallittua tai mahdollista.

Kuntouttava työtoiminta on yksi esimerkki tälle ajalle tyypillisestä aktivointipolitiikasta ja aktivointikeinoista. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta velvoittaa työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä henkilön kanssa, jos henkilölle on maksettu työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea tietty aika. Toisaalta koko kuntouttavan työtoiminnan lakia on kutsuttu ”aktivointilaksi” (mm. Kotiranta 2008). Vaikka lain nimi viittaa kuntouttavaan työtoimintaan, koskee sen sisältö työttömän aktivointia laajemmin ja yleisemmin kuin vain kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen osalta ja myös muita asiakasryhmiä kuin kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita koskien.

Tuija Kotiranta käsittelee aktivointia kriittisestä näkökulmasta väitöstutkimuksessaan Aktivoinnin paradoksit (2008). Kotirannan mukaan pakko liittyy aktivointiin monin tavoin. Ilman pakkoa toiminta jatkuu entisellään. Muutoksen vaatima energia vaatii usein jonkinlaista pakkoa. (Kotiranta 2008, 93.)

”Pakkoaktivoinnin ja aktivoitumisen paradoksi sanoo meille, että ihmistä ei voi aktivoida, mutta paradoksaalisesti häntä on nimenomaan pakko aktivoida. Ilman pakottamista jäisi myös paljon positiivista tapahtumatta. Olenneisen vedenjakaja-kysymykseksi muodostuu se, miten aktivointi tapahtuu. Aktivointi voi olla ihmistä tukevaa, hänen ihmisarvoaan kunnioittavaa. Mutta aktivointi voi olla myös ihmistä murskaavaa, häntä häpäisevää ja hänet lannistavaa. Sosiaalityönä tehtävä aktivointityö on (Suomessa) vaikeaa sosiaalityötä ensinnäkin siksi, ettei meillä ole kovinkaan vahvaa innostamisen, voimaannuttavan työn perinnettä.” (Kotiranta 2008, 99.)

Kotirannan (2008, 155) mukaan kuntouttavan työtoiminnan lakia voidaankin kutsua pakkotyölaiksi tai keppilaksi. Myös Tuusa (2005) liittyy kuntouttavaan työtoimintaan tietynlaisen pakon tai pakottamisen olemassaolon. Tuusan mukaan pitkäjänteisessä asiakasohjauksessa tarvitaan samanaikaisesti sekä tukea että vaatimuksia. Toisaalta lainsäädännön määrittelemien vaatimusten ja sanktioiden uhan jatkuva läsnäolo tuo asiakastyöhön myös jännitteitä. (Tuusa 2005, 62.) Tarkemmin ajateltuna pakko siis konkretisoituu toiminnassa, jossa asiakkaan toiminnalle asetetaan tiettyjä vaatimuksia ja vääränlaisesta toiminnasta rankaistetaan. Pakko on asiakastyön yksi väline ja sen käyttö voi olla perusteltua tietyissä tilanteissa. Pakko voi siis olla tarpeellinen ja tavoitteen kannalta tärkeäkin väline. Pakko voi kuitenkin myös hankaloittaa asiakastyötä, koska se saattaa aiheuttaa kitkaa asiakkaan ja työntekijän väliseen suhteeseen.

2.2.3 Aktivoinnin tavoitteellisuus ja tuloksellisuus

Aktivoinnin ja kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuudesta puhutaan paljon. Tutkimuksessa ja keskustelussa korostuu kriittinen näkökulma, jonka mukaan vaikuttavuus on hyvin rajallista, mikäli tavoitteena on työllistyminen.

Konkreettisenä suomalaisena aktivointivälineenä voidaan pitää aktivointisuunnitelmaa. Aktivointisuunnitelman laatiminen otettiin käyttöön uuden kuntouttavan työtoiminnan lain myötä. Aktivointisuunnitelmien tekeminen loi samalla aivan uuden aktivoinnin työmallin. Aktivointisuunnitelma terävöitti työttömien saamaa palvelua sen piiriin päässeiden henkilöiden osalta. Aktivointisuunnitelma antoi mahdollisuuksia työllistymisen esteiden käsittelyyn ja konkreettisten ratkaisujen hakemiseen kahden eri viranomaisen yhteistyönä, sosiaalitoimen ja työ- ja elinkeinohallinnon kesken. (Ala-Kauhaluoma 2004, 205.) Kun kuntouttavan työtoiminnan lain toimenpiteiden vaikuttavuutta tarkasteltiin aktivointisuunnitelmaan osallistuneiden työllistymisen kautta, päädyttiin seuraaviin johtopäätöksiin: aktivointisuunnitelmaan osallistuminen ei vaikuta lyhyellä aikavälillä työttömien työllistymiseen avoimille työmarkkinoille; aktivointisuunnitelmaan osallistuminen lisää työttömien mahdollisuuksia osallistua aktivointitoimenpiteisiin; aktivointisuunnitelmaan osallistuminen lisää lyhyellä aikavälillä omaehtoista työnhakua. (Ala-Kauhaluoma 2004, 208.) Lain lisäarvona nähtiin sen sijaan se, että sen avulla saatiin aikaan uudenlaista yhteistyötä työvoima- ja sosiaalitoimiston kesken. Lailla kyettiin käynnistämään uusi aktivoiva toimintamalli, joka ainakin lain alkumetreillä vuonna 2004 todettiin pääosin toimivaksi. (Ala-Kauhaluoma 2004, 210.)

Edelleen vuonna 2005 suomalaiseen aktivointipolitiikkaan, sitä säätelevään lainsäädäntöön ja toimintamalleihin suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Tuusan mukaan 1990-luvun pirstaleinen projektivaihe synnytti paljon hyviä paikallisia aktivoinnin ja työllistämisen käytäntöjä, mutta ne jäivät tilapäisiksi, eivätkä vakiintuneet yleiseen palvelujärjestelmään. Tähän tarpeeseen Suomessa vastattiin uutta lainsäädäntöä kehittämällä. Lainsäädännöllä voidaan siis todeta olleen keskeinen toimintaa ohjaava ja vakiinnuttava merkitys aktivoinnin kohdalla. (Tuusa 2005, 72-73.)

Millä tavoin aktivoinnin tuloksellisuutta sitten on pyritty lisäämään? Malmberg-Heimosen ja Tøgen (2016) mukaan aktivointipolitiikassa on siirrytty kohti räätälöityjä ja yksilön erityispiirteitä huomioivia palveluita. Tällöin asiakkaan tilanne pyritään huomioimaan kokonaisvaltaisemmin. Tällaisella toiminnalla, yhdistettynä ammattitaitoisten sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toimintaan, on voitu todeta olevan positiivisia tuloksia asiakkaan omavaraisuuden, riippumattomuuden ja itsenäisyyden kannalta. (Malmberg-Heimonen & Tøge 2016, 27.)

Vaikuttavuuden arvio ei välttämättä silloinkaan ole yksinkertaista, vaikka palvelun ja asiakkaan orientaatiot olisivat linjassa keskenään. Elosen tutkimuksen aikana ei esiintynyt yhtään tapausta, jossa edes palkkatukityö olisi johtanut työllistymiseen. Vaikka palvelut eivät ole yhdentekeviä työmarkkinaresurssien parantamisessa, on niiden vaikuttavuus rajallinen. Palveluiden lisäksi työllisyyspalvelun tehokkuutta ei takaa asiakkaan oikea orientaatio, vaan myös yksinkertainen rakenteellinen tekijä: sopivien avoimien työpaikkojen puuttuminen. Lisäksi moneen tärkeään työllistymisen esteeseen kuten vaikkapa terveys tai ikä, palvelujen vaikutus yltyä hyvin heikosti. (Elonen 2017, 293.)

Edellä esitetty aktivoinnin tarkka ajoitus konkretisoituu lainsäädännön kautta. Lainsäädännön avulla ohjataan siihen, että aktivointitoimenpiteitä ei kohdisteta vain vähän aikaa työttömänä olleisiin. Kotirannan (2008)

mukaan vuoden 2006 alussa toteutettu työmarkkinatuki uudistus, jonka mukaan ensin on 500 päivän passiivikausi ja sen jälkeen alkaa varsinainen aktivointi, on absurdi. Koska ihmisen toiminnan lamaantuminen on nopeasti tapahtuva prosessi, vaatii suuria ponnistuksia sekä työttömänä 500 päivää olleelta henkilöltä että häntä aktivoivalta palvelujärjestelmältä saavuttaa se toiminnan aktiivisuuden taso, joka ihmisellä oli työttömäksi jäädessään. Lisäksi Kotiranta kysyy samaa kuin Elonen (2017) edellä viitatessaan rakenteelliseen ongelmaan: onko realismia aktivoida ihmisiä työhön, jota ei ole saatavissa kuin joka kymmenennelle? (Kotiranta 2008, 172.)

Kotirannan (2008, 165) mukaan aktivoinnissa on kyse asiakkaan toiminnan muutoksen tavoittelussa. Lisäksi Kotirannan mukaan tärkeätä on tahto. Asiakkaassa tulee herätä tahto muutokseen, tahto tehdä työtä. Kotiranta nimeää lisäksi työllistettävyyden käsitteen, jota ei muuten juurikaan suomalaisessa kuntouttavan työtoiminnan keskustelussa esiinny. Employability eli työllistettävyys on EU-termi, joka on Kotirannan mukaan aktivoinnin ydintä. Kotirannan (2008, 113) mukaan ihmisten työllistettävyys on aktivoinnin yksi tavoite, ei vain se, että he saavat työtä. Työllistettävyydessä kyse on työmoraalin, työhalun, muun tarmokkuuden ja tahdon lujittamisesta. Onkin hyvä kysymys, tulisiko aktivointipolitiikan tavoite employability, työllistettävyys, olla se päätavoite, johon myös suomalainen aktivointipolitiikka tähtäisi? Kysymys on hyvin olennainen, etenkin otettaessa huomioon se, että jo kauan on ollut nähtävissä, ettei osa työttömäksi jääneistä ihmisistä työllisty. (Kotiranta 2008, 155.)

Kuten edellä esitetyn pohjalta voidaan todeta, ei aktivoinnin tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta ole mahdollista yksinkertaisesti selittää tai tutkia. Joka tapauksessa aktivointitoimenpiteiden vaikuttavuudesta on tärkeää käydä keskustelua, koska kyseessä on voimakas väline ja kohteena ihmiselämät. Aktivointitoimenpiteistä kieltäytymisellä voi olla asiakkaan kannalta vakavat seuraukset. Kieltäytyminen voi johtaa poiskäännynnän kehään, jolloin asiakas ajautuu siirtojen, sulkeumien ja torjuntajen kierteeseen (Määttä 2012, 127). Tällöin viitataan sellaisiin asioihin kuin asiakkaan käyttäytymisen muokkaamiseen paremmin järjestelmään sopivaksi, vastuun siirtämiseen asiakkaalle itselleen tai hänen omaisilleen, viivytelyyn päätöksenteossa, asiakkaan asian siirtämiseen toiselle viranomaistaholle ja asiakkaan jättämiseen oman onnensa nojaan tai epävirallisen avun varaan (Määttä 2012, 34). Käytännössä torjunta voi usein olla seuraus asiakkaan kieltäytymisestä työllistämistoimenpiteestä, jolloin työmarkkinatuen myöntäminen katkaistaan, eikä oikeutta toimeentulotukeen eri syistä ole (Määttä 2012, 115). Usein aktivointitoimenpiteitä perustellaan ja niille haetaan yleistä hyväksyntää talousargumenteilla. Olisikin tärkeä muistaa, että aktivointipolitiikalla ja sen toteuttamistavoilla voi olla merkittävät seuraukset ihmisen elämään kokonaisuudessaan, perustoimeentulon lisäksi paljon laajemmin.

Yhteenvetona aihetta koskevan tutkimuksen perusteella voitaneen todeta, että aktivointitoimien on monissa tutkimuksissa todettu olevan työllistymisen kannalta tehottomia tai jopa vahingollisia, ja lisäksi on katsottu, että aktivointitoimenpiteissä voi olla mukana kyseenalaisia käytäntöjä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kriittinen näkökulma tutkimuskirjallisuudessa korostuu. Kuitenkin myös aktivoinnin positiivisia puolia on tutkimuksissa löydetty ja tuotu julki. Samoin on todettu, että aktivoinnin vaikuttavuutta on ylipäänsä hankala tutkia ja varmuudella osoittaa.

2.2.4 Osallistava sosiaaliturva ja kansalaisten aktivointi

Yksi kansalaisten aktivointiin tähtäävä ohjelma on osallistuva sosiaaliturva, joka voidaan nähdä yhtenä vaihtoehtona perinteisille aktivointimalleille. Osallistava sosiaaliturva vahvistaa palveluiden vastavuoroista ja ehdollista luonnetta ja sen odotetaan tuovan yhteen julkiset työllisyyspalvelut ja sosiaalityön. (Raitakari ym. 2019, 265.)

Raitakarin, Juhilan ja Räsäsen (2019) mukaan osallistavaa sosiaaliturvaa koskevat poliittiset dokumentit pohjautuvat aktiivisen kansalaisen idealle. Tätä myötä niistä, jotka ovat passiivisia ja näin ollen sosiaalisen syrjäytymisen riskissä, tulee erityisen valvonnan alaisia. Valvontaa harjoittaa valtio ja sitä toimeenpanevat sosiaalityöntekijät. (Raitakari ym. 2019, 265.) Myös Mäntyneva ja Hiilamo (2018, 25) puhuvat tästä valtion valvontatehtävästä. He toteavat, että mikäli aktivointipalveluihin osallistuminen on pakon sanelemaa, ei osallistuminen vahvasta autonomisuuden kokemuksista, vaan työtoiminta ilmentää tällöin ennemminkin valtion kontrollointitehtävää.

Kuntouttava työtoiminta onkin osallisuuden näkökulmasta ristiriitainen sosiaalipolitiikan instrumentti. Työtoiminnan mahdollistama osallisuus on Mäntynevan ja Hiilamon (2018) mukaan ennemmin työtoiminnan väliaikaisissa sosiaalistavissa elementeissä kuin yhteiskunnallisessa osallisuudessa. Kuntouttavasta työtoiminnasta muodostuu osalle asiakkaista pyörövi-ilmiö, jossa työttömyysjaksot ja aktivointitoimet vuorottelevat ja pitkäaikaistyötöntä pallotellaan palvelusta toiseen. Periaatteessa siirtymät palvelusta toiseen voivat viedä asiakkaan elämää eteenpäin, mutta usein ne eivät ole toivottavia, koska ne eivät aidosti lisää toimintamahdollisuuksia ja tue kiinnittymistä yhteiskuntaan. (Mäntyneva & Hiilamo 2018, 25.)

Kriittinen näkökulma ja heikot tulokset aktivoinnin vaikuttavuudesta koskevat useimmiten työllistymistä kuten edellä on voitu todeta. Mikäli siis tavoitteena on asiakkaan työllistyminen, viittaavat tutkimukset aktivoinnin heikkoon vaikuttavuuteen. Osallistavan sosiaaliturvan kehittämisen näkökulmasta on kuitenkin tärkeää huomioida myös aktivoinnin hyvinvointivaikutuksista kertova tutkimustieto, eikä tukeutua pelkästään työllisyysvaikutuksia arvioiviin tutkimuksiin. (STM 2015, 42.) Vaikka aktivoinnilla tavoitellaan useimmiten työttömien työllistymismahdollisuuksien parantumista, voidaan aktivoinnin avulla pyrkiä myös varmistamaan työttömien työnhaun aktiivisuus ja työelämän ulkopuolelle jääneiden osallisuus ja toimintakyvyn säilyminen. (STM 2015, 35.) Vaikuttavuutta tulisikin ehkä enemmän arvioida suhteessa tavoitteisiin. Tällöin olennaista olisi, että tavoitteet olisivat selkeitä ja selviä kaikille osapuolille. Tätä kautta muista tavoitteista kuin työllistymisestä tulisi myös sallitumpia. Jokaisen asiakkaan kohdalla ei olisi pakko tällöin näennäisesti pyrkiä kohti työmarkkinoita, vaan tavoitteet voisivat olla jossain aivan muualla.

Asiakassegmentointi ja palveluiden erilainen kohdentaminen eri asiakasryhmille on nähty yhtenä ratkaisumallina paremman vaikuttavuuden tavoittelussa. Sosiaali- ja terveysministeriön (2015) raportissa todetaan esimerkiksi, että toimet, joiden tavoitteena on motivointi ja työnhaun aktiivisuuden varmistaminen, tulisi kohdentaa erityisesti lyhyemmän aikaa työttömänä olleisiin, joiden työllistymismahdollisuudet ovat

kohtuulliset. Pitkään työttömänä olleiden työllistymismahdollisuudet ovat usein heikommat, ja tämä asiakasryhmä tarvitsisi palveluja, jotka parantavat heidän osaamistaan sekä työ- ja toimintakykyään. Aktivointi, joka on tietyn kohderyhmän työllistymisen edistämisen kannalta tehokkainta, ei välttämättä ole paras vaihtoehto toisen kohderyhmän pidemmän aikavälin hyvinvoinnin lisäämiseksi. (STM 2015, 42.) Yksilöä varten erityisesti räätälöityjen palvelujen kohdalla puhutaan lopulta pitkälle samasta asiasta kuin asiakassegmentoinnissa. Tällöin tunnustetaan se tosiasia, että erilaiset asiakkaat tarvitsevat erilaisia palveluita.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa (2015, 35.) todetaan suoraan, että erilaisten palveluiden kohdentaminen tarkkaan ja harkitusti riippuen asiakkaasta on tärkeää juurikin siitä syystä, että aktivoinnista aiheutuu kustannuksia. Voidaankin tehdä se huomio, että kustannusajattelu vaikuttaa voimakkaasti palvelujen kehittämisessä. Aktivoinnista pyritään kehittämään kustannustehokasta.

Myös ajoituksella on merkitystä lopputuloksen kannalta ja aina ei kannata yrittää aktivoida lainkaan. Sosiaali- ja terveysministeriön teettämän raportin mukaan aktivointivelvoitetta ei kannata kohdentaa aivan työttömyysjakson alkuun, sillä moni työttömistä työllistyy ilman aktivointivelvoitettakin suhteellisen nopeasti. Työmarkkinoiden toiminnan kannalta tietyn pituinen etsintäjakso voi olla jopa tarpeellinen, jotta työtön löytäisi osaamisensa ja tuottavuutensa kannalta parhaan mahdollisen työpaikan. (STM 2015, 35.) Aktivointitoimiin ryhtymiseen ja aktivoinnin ajoittamiseen tulisikin tämän mukaan liittää tarkkaa punnintaa, jossa huomioidaan asiakkaan työttömyyskauden pituus.

Vaikka vaikuttavuuden arvioinnissa päädytään usein hyvin kriittisiin tuloksiin, myös positiivisia tutkimustuloksia vaikuttavuudesta on saatu. Sosiaali- ja terveysministeriön eri tutkimusten pohjalta laatiman yhteenvedon pohjalta todetaan, että aktivointitoimenpiteisiin osallistuminen voi muun muassa lisätä koettua hyvinvointia, vähentää masennuksen oireita, vahvistaa koherenssin tunnetta, kohentaa psyykkistä hyvinvointia ja lisätä elämään tyytyväisyyttä (STM 2015, 42).

Aktivoinnin tehokkuutta työllistymisen näkökulmasta tarkasteltaessa tulee muistaa, että aihe on haastava tutkia ylipäänsä. Esimerkiksi vuonna 2015 STM:n raportissa tullaan siihen tulokseen, että tutkimukset eivät välttämättä tavoita aktivointiohjelmien työllisyysvaikutuksista kuin osan. Toisaalta raportissa muistutetaan, että osa aktivointiohjelmien positiivisista työllisyysvaikutuksista voi syntyä jo ennen itse ohjelmaan osallistumista pelkästään aktivointiohjelmaan osallistumisen ”uhan” kautta. (STM 2015, 39.)

Raitakarim, Juhilan ja Räsäsen mukaan (2019) on vaikea arvioida, mihin suuntaan osallistava sosiaaliturva ja aktivointi yleensä tulevaisuudessa muuttuu. Aktivointipolitiikan eri saroilla käy suuri kuhina ja monia asioita kehitetään. Keskustelun ja kehittelyn alla on monia sekä yksilö- että yhteisöpohjaisia malleja ja niin pehmeämpiä kuin kovempiakin aktivointikeinoja. Sosiaalityöntekijöille ja asiakkaille tämä tarkoittaa tulevaisuutta, jossa vallitsevat laaja joukko erilaisia aktivointikeinoja, moraalisia odotuksia ja sääntöjä. Lisäksi tulevaisuudessa asiakkaille avautuu useampia mahdollisuuksia ja tapoja olla vastuullinen kansalainen. Olennaista aktivointipolitiikan kehittämisessä olisi kysyä, mikä todella aktivoi ja voimaannuttaa, mikä nähdään

riittävänä aktiivisuutena ja mitä vaatii yksilöltä ja yhteisöltä olla vastuullinen kansalainen? (Raitakari ym. 2019, 272-273.)

2.2.5 Työelämäosallisuuden tukemiseen liittyviä kansainvälisiä tutkimuksia

Kesän (ym. 2013, 212) laatiman kartoituksen mukaan eri Euroopan maissa käytetään paljon sosiaalista kuntoutusta ja muita työelämäosallisuutta tukevan toiminnan palveluita, hankkeita ja projekteja. Raportin pohjalta voidaan tehdä myös se huomio, että sekä Suomessa että muualla Euroopassa sosiaalisen kuntoutuksen palvelut ovat osittain samalle kohderyhmälle suunnattuja kuin kuntouttavan työtoiminnan palvelut. Kummassakin on kyse asiakasta jollain tapaa aktivoivista toimenpiteistä, kohderyhmänä usein työttömät, joilla on jonkin tasoisia toimintakyvyn vajauksia ja haasteita elämänhallinnassa.

Verrattaessa suomalaista aktivointipolitiikkaa Euroopan maiden käytäntöihin on yksi mielenkiintoinen yksityiskohta se, että Suomessa työttömyyteen liitetään sekä aktivoinnin että kuntoutuksen käsitteitä. Muissa Euroopan maissa puhutaan vain aktivoinnista. Suomessa aktivointilaisikin kutsuttuun kuntouttavan työtoiminnan lakiin liitetään Kotirannan (2008, 21) mukaan kuntoutus sekä käsitteenä että toimintatapana.

Keskitalon (2008) mukaan kansainvälisessä vertailussa aktivoinnissa voidaan erottaa kaksi eri lähestymistapaa. Toisessa korostuvat kannustimet ja sanktiot ja toisessa taas inhimillisen pääoman kartuttaminen päätavoitteena. Myös aktivointiohjelmien nimet vaihtelevat maasta riippuen. (Keskitalo 2008, 53.)

Edellä todettiin, että aktivointimalleihin on kohdistettu paljon kritiikkiä sitä koskevassa tutkimuksissa. Myös kansainvälisessä tutkimuksessa aktivointimalleja tarkastellaan usein kriittisestä näkökulmasta. Aktivointikäytäntöjen on esimerkiksi osoitettu olevan korkeasti paternalistisia. Toimintaan liittyy tällöin hyväntahtoinen asiakkaan edun ajattelu yhdistettynä pakeroon. Esimerkiksi australialainen käytäntö työttömien työllistämiseksi on Mestanin (2014) mukaan pitkälle paternalistinen, pakeroon perustuva. Pakko on tällöin pääosin poliittinen instrumentti, jonka oikeutus löytyy hyväntahtoisesta tarkoituksesta tarjota työttömille työtä. (Mestan 2014, 3, 18.)

Korostetun pakon käyttäminen ihmisten työllistämässä saapui Raffasin (2016) mukaan OECD-maihin aktivointikeinojen käyttöönoton myötä 1990-luvulla. Knotzin (2018, 91) mukaan jo 1980-luvulta lähtien demokraattisten valtioiden hallitukset olivat asettaneet enemmän paineita työttömille etsiä ja hyväksyä töitä. Lisäksi trendinä on ollut tarkempien ja selkeämpien sääntöjen laatiminen. Konotz lisää, että eri OECD-maita vertailut tutkimustieto osoittaa, että etuusehdot ja sanktiot ovat tiukentuneet (Knotz 2018, 102). Raffasin (2016) mukaan aktivointipolitiikan vaikutuksia koskevissa tutkimuksissa on voitu todeta, että se ei ole tuonut työttömyyslukuja alas, vähentänyt köyhyyttä, voimaannuttanut työnhakijoita, eikä sillä ole voitu taistella vastaan pitkäaikaistyöttömyyttä. Nämä kaikki ovat aktivointipolitiikan tavoitteita. Näin ollen aktivointipolitiikan voidaan Raffasin mukaan todeta epäonnistuneen niin työllisyys- kuin sosiaalisissakin tavoitteissaan. Sen

sijaan aktivointipolitiikka on tuonut mukanaan epäsuoria negatiivisia vaikutuksia työmarkkinoihin ja sen sosiaalinen vaikutus on ollut sortava ja taannuttava. (Raffass 2016, 349.)

Tanskalaistutkimuksen (Lind & Møller 2006) mukaan aktivaatiopolitiikan ja -käytäntöjen kautta kuulu väestöryhmien, hyvä- ja huono-osaisten, välillä on kasvanut. Puhutaan niin sanotusta valtakuilusta (power block), joka on syventynyt. Lisäksi aktivointipolitiikan seuraukset koko työvoimaan ovat olleet se, että yhä useampi tekee töitä enemmän ja kovemmin, ja usein ilman kompensatiota eli palkkaa. (Lind & Møller 2006, 15.)

Onkin mielenkiintoista voida todeta, että vaikka aktivointiohjelmien positiivisten vaikutusten rajoitukset tiedostetaan samoin kuin niiden jopa käänteinen vaikutus, jatkuu aktivointitoimien, tiukkoine vaatimuksineen ja sanktioineen, kannatus tästä huolimatta (Raffass 2016, 353).

Aktivointipolitiikalla voi olla myös positiivisia tuloksia. Sanktioiden pelossa työnhakijat hyväksyvät helpommin huonojakin työtarjouksia. Kuitenkin perimmäiseen tavoitteeseen eli työllistymiseen tulokset ovat Raffasin (2016, 361) mukaan hyvin ohuita. (Raffass 2016, 361.) Sen sijaan norjalaisen tutkimuksen (Lorentzen & Dahl 2005, 27) mukaan monien aktivointiohjelmien seuraukset ovat positiivisia ja merkittäviä asiakkaan työllistymisen ja elannon kannalta, sekä pitkällä että lyhyellä aikamääreellä mitattuna.

Toisessa norjalaisessa tutkimuksessa (Rønsen & Skarðhamar 2009) korostetaan, että aktivointitoimien vaikutus vaihtelee kohderyhmän mukaan. Aktivoinnin keskiarvoinen vaikutus todettiin positiiviseksi, mutta esimerkiksi maahanmuuttajiin ja yksinhuoltajaäiteihin toimilla ei ollut mitään vaikutusta. Nuoriin vaikutus oli jopa negatiivinen. Ainoa ryhmä, johon toimilla oli merkittävä ja toivottu vaikutus, oli pitkäaikaisiin sosiaalihuollon asiakkaisiin. (Rønsen & Skarðhamar 2009, 61.) Tällaiset tutkimustulokset ovat mielenkiintoisia. Erityiset tärkeitä näistä tutkimuksista tekee se, että mikäli tällaisia johtopäätöksiä pystytään luotettavasti tekemään, auttaa se aktivointimenetelmien kohdentamisessa ja tähän liittyvässä kehittämisessä.

Tisch ja Wolff (2013) toteavat, että useiden tutkimusten mukaan ihmisen omilla itsepystyvyyuskuvitelmillä (self-efficacy) on suuri merkitys menestyksekkäälle työnhauulle. Saksalaisessa tutkimuksessaan he osoittavat, että aktivointiohjelmaan osallistumisella ei ollut toivottua vaikutusta osallistujien itsepystyvyyden kokemukselle. Lisäksi voitiin todeta, että itsepystyvyyden tunnetta eivät nostaneet etenäkään sellaiset ohjelmat, jotka eivät perustuneet vapaaehtoisuuteen, eivätkä ohjelmat, joissa asiakkaan oli osallistuttava hänelle sopimattomaan työhön ohjelman aikana. (Tisch & Wolff 2013, 18, 34.) Edellä esitetyllä aktivointiin olennaisesti liitettävällä pakolla on siis suuri merkitys lopputulokseen. On huomionarvoinen seikka, että mikäli ohjelmaan liittyy pakko, niin kuin useimmiten liittyy, vaikuttaa se negatiivisesti lopputulokseen eli itseä koskeviin pystyvyyden tunteisiin ja tätä kautta työllistymiseen.

Mitä aktivointi sitten käytännössä tarkoittaa, kun sitä tarkastellaan laajemmassa kansainvälisessä perspektiivissä? Tuusa (2005, 16) viittaa Lödemelin ja Trickeyn (2002) tutkimukseen esitellessään listan

erilaisista aktivointikeinoista. Aktivointitoimenpiteitä ja palveluita voi tämän määritelmän mukaan ryhmitellä seuraavalla tavalla:

- toimeentuloturvan vastikkeeksi tehtävä työ ja toiminta (work for benefit)
- tuettu työ avoimilla työmarkkinoilla (subsidied work on regular labour market)
- normaalilla palkkauksella toteutetut uudet julkisen sektorin työllistämismallit (supported employment, flexijobs)
- koulutus ja valmennus
- sosiaalinen aktivointi

Tämä luokittelu on siinä mielessä hyödyllinen, että se auttaa hahmottamaan, kuinka laaja skaala erilaisia toimintamalleja aktivoinnin alle mahtuu.

Aktivointikeinoja voi tyypitellä myös muulla tapaa. On niin sanottu work first-lähestymistapa, jossa korostetaan työllistymistä, ja toisaalta inhimillinen pääoma-lähestymistapa, jossa tavoitteet voivat olla muuta kuin työllistymiseen liittyviä. Myös siinä on eroja, onko kyseessä pakollinen vai vapaaehtoinen ohjelma. Lisäksi sanktiot ja palkkiot vaihtelevat. Palvelujen kirjo on myös hyvin erilainen riippuen aktivointimallista. Palveluntuottaja saattaa olla julkinen tai yksityinen. Kohderyhmiä on erilaisia. Toisaalta myös kontekstuaaliset tekijät ovat määrittämässä sitä, miten joku ohjelma toimii. Tämä suuri vaihtelu tekee hankalaksi vertailla eri aktivointiohjelmia eri maissa. (Lorentzen & Dahl 2005, 29.)

Myös maailmalla on ymmärretty se kuntouttavan työtoiminnan peruslähtökohta, että aktivointikeinojen onnistumiseksi tarvitaan työllisyyspalvelujen ja rahaetuuksien lisäksi sosiaalipalveluja. Heidenreich ja Aurich-Beerheide (2014) kutsuvat näitä integroituneiksi aktivointimalleiksi. Erityisesti sellaisten asiakkaiden kohdalla tarvitaan sosiaalipalveluja työmarkkinoille pääsemiseksi, joilla on moninaisia sosiaalisia ongelmia. Tällaisina sosiaalipalveluina he mainitsevat esimerkiksi lastensuojelu-, vanhustenhuolto-, päihde- ja mielenterveyspalvelut. (Heidenreich & Aurich-Beerheide 2014, 20.) Integroiduille aktivointimalleille ominaisia haasteita voivat olla sirpaloituneet tai osittain päällekkäiset tehtävät, työhallinnon ja sosiaalihuollon koordinoitongelmat sekä konfliktit kansallisen ja paikallisen tason välillä (Heidenreich & Aurich-Beerheide 2014, 20). Tulos on mielenkiintoinen siinä mielessä, että kuntouttava työtoiminta voidaan edellä esitetyn kuvauksen perusteella luokitella juurikin integroiduksi aktivointimalliksi. Lisäksi suomalaisessa tutkimuksessa juuri edellä esitetyt haasteet ovat tunnistettuja kuntouttavan työtoiminnan haasteita.

Asiakkaiden moniongelmaisuus tuli korostuneesti esiin tutkimuksessani toteutetussa kyselyssä. Moniongelmaisuus on siis yksi selkeästi erottuva kuntouttavan työtoiminnan haasteeksi nimetty ongelma. Tästä syystä Deanin (2003) tutkimus koskien juurikin moniongelmaisten asiakkaiden palvelun järjestämistä on kiinnostava. Deanin mukaan moniongelmaisille asiakkaille (terveys-, mielenterveysongelmat, päihdeongelmat, käyttäytymiseen liittyvät ongelmat) ja asiakkaille joilla on moninaisia tarpeita, sopisi parhaiten "elämä ensin"-lähestymistapa (*life first-approach*), jossa työn ulkopuoliset elämän eri osa-alueiden tarpeet tulevat tärkeysjärjestyksessä ensin ja vasta toisena työ. Elämä-työ-tasapaino ymmärretään mallissa uudella tavalla. Tämä pitää sisällään sen, että työ ymmärretään jonain muuna kuin pakollisena osallistumisena julkisille työmarkkinoille. Asiakkaalla on myös mahdollisuus kieltäytyä hänelle osoitetusta työstä. Osallistuminen

työmarkkinoille tapahtuu asiakkaan asettamien ehtojen puitteissa siten, että asiakkaan tarpeisiin voidaan vastata ja asiakkaalla on mahdollisuus ratkoa ongelmiaan. Deanin esittelemässä lähestymistavassa ymmärretään, että ihminen voi tarvita aikaa saavuttaakseen työvalmiuden, toimintakyvyn ja valmiudet osallistua työhön. Sama lähtökohta koskee myös työllistymistä edistäviä palveluita, joille vaaditaan Deanin tutkimuksessa lisää joustavuutta. Deanin mukaan on esimerkiksi tärkeää tarjota asiakkaalle toinen mahdollisuus, jos hän tippuu kuntouttavasta työtoiminnasta. Dean toteaa, että vaikka on selvää, että moniongelmaiset asiakkaat tarvitsevat jatkuvaa tukea, on vaikea sanoa, millaista tukea. Dean viittaa tutkimustuloksiinsa, joiden pohjalta tuen pitäisi joka tapauksessa olla pitkäkestoista, pysyvää, joustavaa ja kyetä vastaamaan yksilöllisiin tarpeisiin. Palveluntuottajilla pitää olla katutietämystä ja laaja tietämys palvelujen koko skaalasta ja paikallisista työmarkkinoista. (Dean 2003, 455-457.) Nämä korkeat vaatimukset kuvastavat hyvin palveluita käyttävää asiakasjoukkoa. Mikäli aktivointimalleja käytetään, tulee tiedostaa, että aktivointipalvelut tulee suunnitella huolella ja niihin tulee panostaa, niin rahallisesti kuin suunnitelmallisestikin.

Keskitalon (2008) mukaan aktivointiohjelmien arviointi on haastavaa. Tutkimustulokset ovat vaihtelevia. Joissain maissa tutkimukset ovat osoittaneet hyviä tuloksia, joissain maissa taas aktivointitoimet on todettu pääosin tuloksettomiksi. On kuitenkin mielenkiintoista ja varmasti huomion arvoista, että verrattaessa aktivointiohjelmien vaikuttavuutta koskevia tuloksia, on niissä maissa joissa aktivointitoimet luokitellaan korkeiksi, todettu vähemmän työttömyyttä aktivointioimia vastaavina ajanjaksoina. (Keskitalo 2008, 53.)

Pääasiassa lainsäädännöllisistä ja järjestelmien välisistä eroista johtuen ainakaan useimpia ulkomaisia sosiaalisen kuntoutuksen ja työelämäosallisuutta tukevan toiminnan hyviä käytäntöjä ei voi sellaisinaan soveltaa Suomen järjestelmään. Niistä voidaan kuitenkin hyödyntää tiettyjä osia ja ne auttavat ymmärtämään paremmin suomalaisen systeemin vahvuuksia. (Kesä ym. 2013, 62.) Tuleekin muistaa, että Suomessa työelämäosallisuutta tukevia palveluita ohjataan suhteellisen vahvasti ja yksityiskohtaisesti lainsäädännön tasolla. Tämä on varmasti yksi suomalainen erityispiirre verrattuna muiden maiden aktivointiohjelmiin. Voidaan pohtia, johtuuko tämä osaltaan voimakkaasta itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta kulttuurissamme. Aktivointitoimilla puututaan lopulta voimakkaasti ihmisen henkilökohtaiseen elämään. Osittain ehkä tämän takia tarvitaan lain tasoista sääntelyä. Seuraavassa luvussa käsitellään tarkemmin kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ohjaavaa lainsäädäntöä.

2.3 Lainsäädäntö ja sen asettamat reunaehdot

Kuntouttava työtoiminta tulee järjestää kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaisesti. Lisäksi toiminnassa tulee huomioida muut sosiaalihuollon palvelujen yleistä järjestämistä ja tuottamista koskevat lait, kuten laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000).

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaan kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta. Kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse, tekemällä kirjallisen sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän taikka rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn

uskonnollisen yhdyskunnan kanssa. Kunta vastaa riippumatta kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavasta siitä, että toiminta järjestetään kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisesti. (Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 6 §.)

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukainen sosiaalipalvelu sekä työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Työttömyysturvalaissa mainitaan kuntouttava työtoiminta työllistymistä edistävänä palveluna (5 §). Siltä osin kuin kuntouttavan työtoiminnan asiakas kuuluu työttömyysturvan piiriin, sovelletaan siis myös työttömyysetuutta koskevia työttömyysturvalain säännöksiä. Mikäli kuntouttavan työtoiminnan asiakas saa toimeentulotukea, sovelletaan toimeentulotukilakia (1412/1997). Yleislakina sovelletaan sosiaalihuoltolakia, ja koska kuntouttavan työtoiminnan asiakas on sosiaalihuollon asiakas, jota koskee laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000). Lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan hallintolakia (434/2003) ja hallintolainkäyttölakia (586/1996).

Vaikka kuntouttavaa työtoimintaa säännellään suhteellisen tarkasti, onhan palvelulle jopa aivan oma lakinsa, säädetään itse kuntouttavan työtoiminnan sisällöstä suhteellisen väljästi. Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta korosti mietinnössään (StVM 38/2000), että lain tavoitteiden toteuttamisen kannalta on tärkeää korostaa kuntouttavan työtoiminnan räätälöintiä kunkin yksilöllisten tarpeiden, kykyjen ja toiveiden mukaan. Valiokunta totesi, ettei työtoimintaa tulisi järjestää massatoimintana korostaen hallinnon näkökulmasta toiminnasta aiheutuvien kustannusten minimointia. Valiokunnan näkemyksen mukaan tavoitteiden saavuttamisen kannalta olisi hyödyllistä, jos henkilö voisi valita kuntouttavan työtoiminnan useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia muutettiin 1.1.2015 työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskevan lain (1369/2014) voimaantulon yhteydessä. Muutoksen jälkeen kuntouttava työtoiminta kohdentui aiempaa selkeämmin niihin työttömiin henkilöihin, jotka eivät alentuneen työ- ja toimintakykynsä takia voi osallistua työhön tai julkisiin työvoimapalveluihin.

Aktivointisuunnitelma näyttelee suurta roolia kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Julkusen (2008) mukaan Suomessa ei ole käytössä varsinaisia aktivointisopimuksia kuten joissain muissa maissa. Suomessa käytössä olevat työllistämisen- ja aktivointisuunnitelmat voivat kuitenkin tarkoittaa samaa asiaa kuin sopimus. Julkusen mukaan työllistämisuunnitelmat ovat siinä mielessä ongelmallisia, että niitä ei voida ajatella aidoiksi ja vapaiksi sopimuksiksi vaan pakkotilanteessa solmituiksi. Joka tapauksessa sopimuksellisuus on yksi merkki vastuuttavista käytännöistä. Ne jotka eivät pysty noudattamaan sopimuksia, rikkovat sopimusta, jolloin heidät voidaan velvoittaa maksamaan korvauksia tai sulkea yhteisön ulkopuolelle. Näitä henkilöitä ei siis kohdella sosiaalisissa vaikeuksissa olevina ja apua tarvitsevinä ihmisinä, mikä olisi ehkä inhimillisempi vaihtoehto. (Julkunen 2008, 205.)

Vaikka oikeus hyvään sosiaalihuoltoon on myös kuntouttavaa työtoimintaa koskeva peruseriaate, esiintyy kuntouttavan työtoiminnan toteutuksessa kunnissa kirjavuutta. Sosiaalihuoltolaissa ja laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista säädetään sosiaalihuollon toteuttamisen keskeisistä periaatteista. Kuten

edellä todettiin koskevat nämä periaatteet myös kuntouttavaa työtoimintaa. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalla on oikeus saada palvelun toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Lisäksi hallintolain 2 luvussa (erityisesti hallintolain 6 §) on säädetty hyvän hallinnon periaatteista. Hyvään hallintoon kuuluvat myös hallintolain 7 §:n säännökset palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Hallituksen esityksen HE 72/2002 vp. mukaan asiointia järjestettäessä on kiinnitettävä riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Hallinnossa asioivien itsemääräämisoikeutta on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä hallinnossa asioivien ja viranomaisten välillä. Oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään hallintoon tarkoittaa, että kuntouttava työtoiminta tulisi järjestää kunnissa niin, että asiakkaiden yksilölliset tarpeet huomioidaan ja he saavat asianmukaista ohjausta ja neuvontaa.

Mitä sitten käytännössä tarkoittaa, että kuntouttava työtoiminta on yksi sosiaalihuollon palvelu? Asialla on suuri merkitys verrattaessa tilannetta sellaiseen vaihtoehtoon, että kuntouttava työtoiminta sijoittuisi täysin työ- ja elinkeinopalvelujen alle. Sosiaalipalveluna kuntouttava työtoiminta saa aivan tietynlaisen luonteen. Niemelän (2008, 231) mukaan sosiaalityön tehtävänä on ennen muuta olemisen ja elämisen tarpeiden saannin turvaaminen niiden osalta, jotka eivät omin voimin selviydy. Onkin hyvä ja tarpeellista miettiä, toteutuuko tämä kuvaus nykypäivän kuntouttavan työtoiminnassa.

2.3.1 Kuntouttavan työtoiminnan lain tavoitteet ja niiden saavuttaminen

Jotta kuntouttavan työtoiminnan lain tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida, tulee ensin olla selvää, mitkä ovat lain tavoitteet. Kuntouttavan työtoiminnan lain 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Lisäksi 2 §:ssä mainitaan, että kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle. Hallituksen esityksessä (HE 184/2000) syrjäytymisen ehkäisy mainitaan lisäksi yhtenä kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena.

Kuntouttava työtoiminta on toisin sanoen palvelu, jonka tulisi viedä kohti työelämää. Karjalaisen ja Karjalaisen (2010) mukaan ominaista kuntouttavalle työtoiminnalle on se, että kuntouttava työtoiminta liikkuu palveluna työllisyyspolitiikan ja sosiaalipolitiikan välimaastossa. Kuntouttavalle työtoiminnalle on asetettu lainsäädännössä molempien tavoitteita. Toisaalta se on sanktioitua, mikä viittaa siihen, että se on työllisyyspoliittista palvelua, toisaalta siinä on kuntouttavia elementtejä, jotka viittaavat sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin. Kuntoutumisen perustavoite on asiakkaan fyysisen kuntoutumisen lisäksi jonkinlainen yhteisöllinen ja sosiaalinen voimaantumisen. Tämä vaatii pitkää ja luottamuksellista asiakassuhdetta. Asiakkaan tulisi voida luottaa ja turvata hänen kanssaan työskenteleviin. Asiakassuhteelle ei ole hyväksi, jos asiakas joutuu jatkuvasti pelkäämään vakavia seuraamuksia, mikäli hän sattuu epäonnistumaan. (Karjalainen & Karjalainen 2010, 71.)

Onkin mielenkiintoista voida todeta, että palvelun järjestämiseen liittyy tavoitteita eri suunnilta, ja että yhden tavoitteen tavoittelu voi uhata toisen tavoitteen toteutumista. Se että asiakasta rangaistaan epäonnistumisesta, esimerkiksi kieltäytymisestä kuntouttavasta työtoiminnasta, voi aiheuttaa luottamuksen menetyksen asiakkaan ja työntekijän välillä, mikä voi aiheutua esteeksi muidenkin tavoitteiden saavuttamiselle ja koko palveluun osallistumiselle. Myös Määttä (2012) toteaa, että kuntouttavan työtoiminnan järjestäjätaholla on suhteellisen laajat mahdollisuudet päättää asiakkaaseen liittyvästä toimenpiteestä tai päätöksestä. Viranomaiselle on annettu tietty sanktio- ja harkintavalta. Sanktio- ja harkintavaltaa käytetään erityisesti työmarkkinatuessa ja toimeentulotuessa. Oikeus työmarkkinatukeen voidaan lakkauttaa, mikäli tuensaaja ei osallistu aktivointitoimenpiteisiin. Tällaisen päätöksen seuraukset saattavat ulottua myös toimeentulotukeen, jota on lain mukaan mahdollista pienentää. (Määttä 2012, 125-126.) Sekä työntekijän että asiakkaan kannalta tällainen systeemi aiheuttaa ristiriitaisia tilanteita. Sanktiointi on yksi olennainen osa aktivointisysteemiä, se voi ohjata asiakkaan toimintaa oikeanlaiseen suuntaan. Toisaalta se voi myös romuttaa asiakastyössä aikaansaadut saavutukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2013 teettämässä kuntakyselyssä (Klem 2013, 74) kunnat nostivat kuntouttavan työtoiminnan tärkeimmäksi tavoitteeksi avoimille työmarkkinoille työllistymisen ja toiseksi tärkeimmäksi tavoitteeksi työ- tai toimintakyvyn arvioinnin. Palvelun tärkeimpinä tavoitteina pidettiin myös toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista sekä työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin etenemistä. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden työllistymistä vaikeuttivat vastaajien arvioiden mukaan yleisimmin sosiaaliset syyt ja ongelmat sekä päihde- ja/tai mielenterveysongelmat.

Ala-Kauhaluoman (2004) tutkimus antaa tärkeää tietoa kuntouttavan työtoiminnan lain toimeenpanon alkumetreiltä, ensimmäisiltä vuosilta lain voimaantulon jälkeen. Tulokset osoittavat, että kokonaisuudessaan kuntouttavan työtoiminnan lain tavoitteet saavutettiin käytettävillä toimenpiteillä vain osittain. Aktivointisuunnitelma ei ainakaan lyhyellä aikavälillä näyttänyt olevan keino, jolla kyettäisiin konkreettisesti lisäämään työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Sen sijaan se oli lisännyt pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuksia päästä aktivoiviin toimenpiteisiin ja tietyin ehdoin lisännyt työttömien taloudellista ja sosiaalista hyvinvointia. Perimmäisenä ongelmana nähtiin korkea työttömyys, joka heikentää kohderyhmän työllistymismahdollisuuksia. Yhtenä johtopäätelmänä mainitaankin, että työllistymistavoitetta ei saavuteta ilman työvoiman kysynnän kasvua. Näin ollen toimenpiteitä tulisikin kohdistaa työvoiman kysynnän kasvua lisääviin toimenpiteisiin. (Ala-Kauhaluoma 2004, 209-210.)

Onkin mielenkiintoista tarkastella sitä, miten siirtymät ovat muuttuneet lain alkuaikojen jälkeen ja onko siirtymissä tapahtunut muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimuksen mukaan (Kallio ym. 2008) vuonna 2005 ja 2006 toteutetun kuntouttavan työtoiminnan katsottiin vaikuttaneen positiivisesti kuntouttavan työtoiminnan asiakkaisiin. Elämäntilanteen hallinta ja valmiudet osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin olivat vastaajakuntien mielestä parantuneet selvästi. Työllistymisen osalta vaikutus nähtiin kuitenkin hieman heikommaksi. (Kallio ym. 2008, 60.)

Vastaavia tuloksia havaittiin myös vuosia 2008-2009 koskevassa selvityksessä (Karjalainen & Karjalainen 2010), jossa tutkittiin asiakkaiden siirtymiä kuntouttavan työtoiminnan jälkeen pääkaupunkiseudulla. Tulosten mukaan yleisimpiä siirtymiä olivat paluu työttömäksi työnhakijaksi, uusi kuntouttavan työtoiminnan jakso sekä siirtyminen hoitoon, kuntoutukseen tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen. Siirtymiä työelämään toteutui vähiten. Selvityksen tekijöiden mukaan tulokset osoittivat, että kuntouttava työtoiminta on enemmän sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide. Kuntouttava työtoiminta toimii ensisijaisesti asiakkaan hoidon ja kuntoutumisen apuvälineenä sekä lisäksi hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäjänä. Työtoiminta parantaa asiakkaiden usein lähes pysähtynyttä elämäntilannetta tuoden jotain myönteistä heidän elämäänsä. Periaatteessa kaikki tämä voi edistää myös asiakkaiden siirtymistä kohti työelämää. Nopeat työelämään siirtymiset nähdään kuitenkin harvinaisina. (Karjalainen & Karjalainen 2010, 69.)

Edelleen vuonna 2012 kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden yleisimmät siirtymät olivat siirtyminen peruspalvelujen asiakkaiksi tai siirtyminen työharjoitteluun, työelämävalmennukseen tai työkokeiluun. Lähes 40 prosentissa kuntia yleisin tilanne oli se, että asiakkaat olivat jatkaneet kuntouttavassa työtoiminnassa. Palvelun tärkeimpänä tavoitteena pidetty avoimille työmarkkinoille työllistyminen toteutui kuntouttavassa työtoiminnassa harvoin, vaikkakin joka neljännessä kunnassa työllistyminen oli toteutunut joskus vuoden 2012 aikana. Toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen sen sijaan oli toteutunut usein valtaosassa kuntia. Niin ikään eteneminen TE-toimiston palveluihin oli toteutunut kuntien tavoitteiden mukaisesti. Työ- ja toimintakyvyn arviointina kuntouttava työtoiminta toteutui usein lähes 40 prosentissa kuntia, vaikka se nähtiin vain harvoin palvelun tärkeimpänä tavoitteena. (Klem 2013, 51.)

Siirtymät olivat hyvin samanlaisia myös vuonna 2016. THL:n vuonna 2017 tehdyn kuntaselvityksen mukaan vuonna 2016 yleisimmät siirtymät olivat siirtyminen uudelle kuntouttavalle jaksolle ja siirtyminen työttömäksi työnhakijaksi (THL 2017). Vain kolmessa prosentissa kuntia yleisin siirtymä oli työllistyminen.

Kuten nämä tulokset suhteellisen yksiselitteisesti antavat ymmärtää ja kuten Karjalainen ja Karjalainen (2010, 69) edellä toteavat, nopeat työelämään siirtymiset nähdään harvinaisina työtoiminnan asiakkaiden kohdalla. Tulisikin muistaa, että kuntouttavaan työtoimintaan ei pidä suhtautua ihmeläkkeenä työttömyyteen tai syrjäytymiseen. Huono koulumenestys on voitu todeta olevan selvässä yhteydessä työelämästä syrjäytymiseen sekä miehillä että naisilla (Ek & Sovio 2001, 51). Koulutus nousee siis tärkeäksi tekijäksi syrjäytymisteemaa tarkasteltaessa. Voidaan pohtia, pitäisikö toimenpiteiden olla enemmän koulutuspoliittisia tai pitäisikö toimenpiteitä kohdistaa enemmän koulumaailman ilmiöihin ehkäistäessä syrjäytymistä työelämästä? Työelämästä syrjäytymiseen liittyy monia ongelmia. Esimerkiksi taloudellinen tilanne, koettu terveydentila ja tyytyväisyys elämäntilanteeseen ovat työelämästä syrjäytyvillä muita huonommat. Miehillä työelämästä syrjäytyminen liittyy selvästi myös naimattomuuteen ja mielenterveyshäiriöihin. Lisäksi asuinalueella on merkitystä työelämästä syrjäytymisen kannalta. (Ek & Sovio 2001, 53-56.) Näiden tutkimustulosten pohjalta käy selkeästi esiin, että taustalla piilee monia eri tekijöitä, joiden vaikutusta ei saa unohtaa, ja pyrkiä yhdellä yksittäisellä toimenpiteellä, vaikkapa kuntouttavalla työtoiminnalla, korjaamaan syrjäytymisongelmaa. Samasta syystä kuntouttavan työtoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on myös

hyvin vaikea arvioida. Mikä on kuntouttavan työtoiminnan vaikutusta tai yksilön oman taustan tai elinympäristön vaikutusta, voi olla mahdotonta eritellä.

Edellä esitetyt tutkimustulokset ovat mielenkiintoisia useammastakin syystä. Ensinnäkin tulokset ovat osoittaneet kuntouttavan työtoiminnan kannattavaksi ja tulokselliseksi, mutta ei työllistymisen näkökulmasta, vaan asiakkaan itsenäisen pärjäämisen näkökulmasta. Onkin siis olennaista määritellä, mikä oikeastaan on aktivoinnin tavoite. Arvokkaita tavoitteita on paljon muitakin kuin vain asiakkaan työllistyminen. Työllistymisen osalta tulokset ovat usein heikkoja kuten jo aiemmin mainittiin, mutta esimerkiksi asiakkaan hyvinvoinnin kannalta toiminnalla saattaa olla ollut suurikin merkitys. Toinen mielenkiintoinen asia edellä esitetyissä tutkimustuloksissa on huomion kiinnittäminen ammattitaitoiseen sosiaalihuollon henkilöstöön. Tutkimustuloksissa korostuu asiakkaan kanssa solmittava luottamuksellinen asiakassuhde, jonka laadulla on suuri merkitys palvelulla saavutettaviin tuloksiin. Voidaan pohtia, mikä vaikutus sillä on tavoitteiden saavuttamiselle, mikäli kuntouttavan työtoiminnan palvelu tuotetaan täysin ilman sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Useinhan työpajojen henkilöstöllä saattaa olla vain työpajatoimintaan liittyvä ammattikoulutus. Mikäli asiakkaalla ei ole saatavilla sosiaalityöntekijän tarjoamaan omatyöntekijän palvelua kunnan puolesta, jää asiakas palveluissaan kokonaan vaille sosiaalihuollon ammattitaitoa.

Kuten edellä on osoitettu, vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamisen arviointia se, että yksiselitteisiä syy- ja seuraus-suhteita on kuntouttavan työtoiminnan kohdalla hankala määrittää. Erityisen haastavaa siitä tulee, mikäli luotettavaa tietoa kuntouttavasta työtoiminnasta ei ole saatavilla. Karjalainen ja Karjalainen (2010, 68) toteavatkin, että tietojärjestelmät eivät tue kuntouttavan työtoiminnan laadullista seurantaan riittävän hyvin. Kuntouttavan työtoiminnan valtakunnallista tilastointia tulisikin tämän mukaan kehittää.

2.3.2 Elämänhallinta yhtenä asiakkuutta määrittävänä tekijänä

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 2 §:n mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle. Tätä kautta elämänhallinnan käsite nousee kuntouttavan työtoiminnan palvelussa keskeiseksi.

Mitä sitten elämänhallinnalla tarkoitetaan? Riihisen (2013, 40) mukaan elämänhallinta tarkoittaa kykyä sopeutua ja mukautua elämän mukanaan tuomiin haasteisiin rakentavalla tavalla. Hassinen (2005) esittää erilaisen määritelmän. Kuten edellä on todettu, liittyy kuntouttavaan työtoimintaan keskeisesti kuntouttava elementti. Hassisen mukaan kuntoutustoiminnan taustalla heijastuu yhteiskunnan ihmiskäsitys ja arvomaailma. Suomalaisen yhteiskunnan arvot painottuvat pitkälle palkkatyöhön. Työnäkökulman rinnalla kuntoutuksella on merkitystä yksilön elämänhallintaa ja elämänlaatua kohottavana tekijänä. Elämänhallinnalla tarkoitetaan tässä yksilön kokemusta omista mahdollisuuksistaan vaikuttaa oman elämänsä kulkuun. (Hassinen 2005, 27.)

Elämänhallinnan voidaan katsoa liittyvän vastuullisuuden ja vastuullistamisen diskursseihin. Hyvällä elämänhallinnalla voidaan edellä esitetyn perusteella tarkoittaa sitä, että yksilö tuntee olevansa vastuussa omasta elämästään ja sen suunnasta, eikä ole ulkopuolelta tulevien vaikutteiden vietävissä tai usko, että

hänen elämänsä on täysin oman toiminnan ulkopuolisten tekijöiden armoilla. Vastuuttamisen diskurssit odottavat, että asiakkaista tulee itsepystyviä ja tavoiteorientoituneita. Yksilöiden odotetaan hoitavan omaa terveyttään ja tekevän vastuullisia elämänvalintoja. Vastuullisen kansalaisen tavoite on niin ilmeinen kulttuurissamme, että asiakkaat kyllä ymmärtävät ympäristön odotukset ja tavoittelevat vastuullisen ja aktiivisen kansalaisen identiteettiä. Toisaalta moni asiakas myös vastustaa tämän kaltaisia kulttuurisia odotuksia, koska ne saattavat olla heille mahdottomia tai tarkoituksettomia esimerkiksi heidän heikon terveytensä tai muiden rajoitteiden takia. Onkin hyvä kysymys, milloin vastuun kannon periaatteet tukevat asiakasta, vievät kohti parempaa ja voimaannuttavat, ja milloin ne taas johtavat syyttäviin, syrjiviin, torjuviin ja latistaviin käytäntöihin. (Raitakari ym. 2017, 220.) Juhila muistuttaa lisäksi yhteiskunnanvastuusta. Sen sijaan että keskitytään vain vastuullistamaan yksilöä kohti parempaa elämänhallintaa ja vastuullisuutta tulisi kiinnittää huomiota organisaatioiden, palveluiden ja yhteisöjen käytäntöihin. Näitä käytäntöjä tulisi muuttaa voimaannuttavampaan, valtaistavampaan (empowering) ja osallistavampaan suuntaan. (Juhila ym. 2017, 39.)

Terveyttä ja elämänhallintaa edistävää toimintaa kunnassa voi olla monella eri tasolla. Se voi olla promotiivista, eli kunnan pyrkimystä luoda olosuhteita, jotka tukevat elämänhallintaa. Se voi myös olla preventiivistä, jolloin kunta pyrkii ennaltaehkäisemään erilaisia ongelmia. Kokonaisuudessaan tämä tarkoittaa sellaisia olosuhteita ja palveluja, jotka mahdollistavat ja tukevat yksilön elämänhallintaa sekä ennaltaehkäisevät yksilön hyvinvointia uhkaavia ongelmia. (Riihinen 2013, 40.)

Kunnan lisäksi elämänhallintaa voivat edistää yksityinen ja kolmas sektori. (Riihinen 2013, 40) Tämä voidaan etenkin kolmannen sektorin osalta katsoa huomioiduksi kuntouttavan työtoiminnan lakia laadittaessa, koska kuntouttavan työtoiminnan lain 6 §:n mukaan kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse, tekemällä kirjallisen sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän taikka rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa.

Elämänhallinnan taidot ovat tarpeellisia työelämässä toimimiseksi, mutta elämänhallinnan edistämässä voi olla kyse hyvin arkistenkin, jokapäiväisten taitojen tukemisesta (Riihinen 2013, 41). Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, että vaikka elämänhallinnasta puhutaan usein työllistymiseen ja työelämään liittyvässä yhteydessä, on elämänhallinta itsessään paljon laajempi ilmiö. Tämän johdosta myös kuntouttavan työtoiminnan lailla voidaan nähdä työllistymisen lisäksi työllistymisen ulkopuolisia tavoitteita. Kuntouttavalla työtoiminnalla parannetaan elämänhallintaa ja elämänhallintataitoja, jotka ovat tärkeitä inhimillistä pääomaa ja joista ihmisellä on mahdollista hyötyä kaikilla elämän osa-alueilla.

Kuntouttava työtoiminta on yksi työväline, kun pyritään parantamaan kansalaisten asemaa ja olosuhteita seuraavilla akseleilla: toiminta-toimettomuus, yhteenkuuluvuus-ulkopuolisuus, autonomia-kontrolli. Etenkin autonomia-kontrolli-akseli on tärkeä elämänhallinnan teeman kannalta. Työtoiminta on palvelu, johon asiakas pääsee, haluaa, ajautuu tai joutuu pakon edessä. Mikäli osallistuja kokee, että pystyy vaikuttamaan kuntouttavaan työtoimintaan ja kyseiseen paikkaan ohjautumiseen, lisää se autonomian tunnetta. Ilman tunnetta siitä että on saanut itse vaikuttaa asiaan osallisuus jää osallistumiseksi. Vastentahtoinen osallistuminen heikentää autonomisuutta. Kokemus siitä, ettei pysty vaikuttamaan omiin asioihin lannistaa ja

aiheuttaa uskonpuutetta omiin kykyihin ja mahdollisuuksiin. Mikäli kokemukset vullanpuutteesta ja merkityksettömyydestä kasautuvat, heikentävät ne toimijuutta. (Mäntyneva & Hiilamo 2018, 23-25.)

Elämänhallinnan kannalta kuntouttavalla työtoiminnalla on kuitenkin suuri potentiaali, mikäli se vain toteutetaan oikealla tavalla. Edellä esitettyjen riskien ja uhkakuvien lisäksi työtoiminnan mahdollistama osallisuus voi konkretisoitua myös merkityksellisenä ja mielekkäänä tekemisenä, uuden oppimisena ja arjen jäsentymisenä. Tällöin työtoimintaan kuuluu yhteenkuuluvuuden ja arvostetuksi tuleminen kokemukset. Työtoiminnan mahdollistama osallisuus voi parhaillaan voimaannuttaa ja vahvistaa autonomista toimijuutta. Mikäli osallistuja pystyy vaikuttamaan osallistumiseensa ja itseään koskeviin asioihin, lisää se kokemusta oman elämän hallittavuudesta. (Mäntyneva & Hiilamo 2018, 24.)

Asiakkaan elämänhallinnan parantaminen tavoitteena vaatii vahvaa ammattitaitoa. Jotta asiakkaan elämänhallinnan tukeminen mahdollistuu, on löydettävä asiakkaan elämän haastekohdat. Haastavat asiat on mahdollista ottaa asiakastyössä keskiöön ja niitä voidaan alkaa yhdessä asiakkaan kanssa työstää. Tämä vaatii asiakasrajapinnassa olevilta ammattilaisilta kykyä kuulla ja nähdä asiakkaan tilanne. Toisaalta se vaatii ammattilaisilta ensinnäkin aikaa asiakkaalle, jotta heillä on mahdollisuus perehtyä yksilöllisesti asiakkaan tilanteeseen. (Riihinen 2013, 41)

Toisaalta pohdittaessa elämänhallintaa on hyvä muistaa sen normatiivinen luonne: se mikä on hyvää elämänhallintaa toiselle, ei välttämättä ole arvokasta toiselle. Elämänhallinta jo pelkästään sanana herättää kysymyksen, voiko elämää ylipäätään hallita? (Riihinen 2013, 41) Elämänhallintaa tulisikin ehkä tarkastella siitä näkökulmasta, että se on vahvasti subjektiivinen kokemus ja myös eräänlainen illuusio. Tämä ei kuitenkaan vähennä sen merkitystä. Ihminen tarvitsee illuusion, tunteen elämän hallittavuudesta, jotta hän voi uskoa voivansa vaikuttaa elämäänsä.

2.4 Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen

Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään yhtenä sosiaalipalveluna kunnan toimesta. Kyse on lakisääteisestä palvelusta, jonka järjestäminen kuuluu kunnan vastuulle (sosiaalihuoltolain 14 §). Palvelun järjestämis- ja tuottamisvastuun jakautuminen (kuntalain 8-9 §) on useimmiten nykyään jakautunut siten, että kunta on palvelun järjestäjätaho, ja palveluntuottajina kentällä toimivat usein erilaiset järjestöt.

2.4.1 Kunta kuntouttavan työtoiminnan järjestäjänä

Kunnallisesta itsehallinnosta (perustuslain 121 §) johtuen kunta saa itse päättää, miten palvelut käytännössä järjestetään. Toki palveluita järjestettäessä tulee huomioida, että toiminnassa noudatetaan lakia. Muuten kunta voi kuitenkin käyttää omaa luovuuttaan palvelujen järjestämisessä.

Borgin ja Ylimentalon (2010) mukaan aikuissosiaalityö on 2000-luvun alusta lähtien ollut tiiviisti mukana aktiivisessa sosiaalipolitiikassa, joka lainsäädännössä kirjattiin erityisesti kuntouttavan työtoiminnan lakiin.

Keskeisiä aikuissosiaalityön ja työllistämisen verkostoja ovat työvoiman palvelukeskukset. (Borg & Ylinentalo 2010, 2.) Käytännössä kuntouttava työtoiminta sijoittuu siis usein aikuissosiaalityön puolelle tai erilliseen työllisyyspalveluiden yksikköön ja kunnan toteuttama aktiivointityö ja kuntouttava työtoiminta voidaan katsoa konkretisoituvan usein juuri työvoiman palvelukeskusten kautta. Näin ei ole ollut aina. Tuusan (2005) mukaan kuntouttavan sosiaalityön käytännöt olivat aiemmin sosiaalitoimessa vain satunnaisia. Työllistämisasiat eivät ole kuuluneet sosiaalitoimen sosiaalityöhön. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta muutti tilanteen. Lain myötä työllistämisasiat ovat vahvasti mukana sosiaalitoimen työkäytännöissä sekä työllistämiseen erikoistuneissa toimipisteissä että aikuissosiaalityössä. Myös yhteistyö työhallinnon kanssa on lain myötä vakiintunut. (Tuusa 2005, 66.)

Millaisia reunaehtoja lainsäädäntö sitten kuntouttavan työtoiminnan järjestämiselle asettaa? Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 6 §:n mukaan kuntouttavan työtoiminnan järjestää kunta. Kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse tai toisen kunnan tai kuntayhtymän, rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa. Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä. Kunta vastaa riippumatta kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavasta siitä, että toiminta järjestetään kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisesti ja aktiivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa määritellyllä tavalla.

Kuntouttava työtoiminta onkin hyvä esimerkki sosiaalipalvelusta, jossa kunnan toimintaa ohjataan lainsäädännöllä suhteellisen voimakkaasti ja tarkasti palvelun oikeanlaisessa järjestämisessä. Toiseksi kuntouttava työtoiminta on esimerkki palvelusta, jossa yhdistyksillä ja järjestöillä on suuri rooli palvelujen tuottamisessa. Tämä on seurausta edellä mainitusta säädöksestä, jossa kuntouttavan työtoiminnan hankkiminen yritykseltä kielletään. Paavola (2016) painottaakin, että kyse ei ole vain kunnan toiminnasta ja palveluista vaan yhteistyöstä kunnan ja valtion, sekä muiden toimijoiden kuten kolmannen sektorin kanssa. Tästä luonnollisena seurauksena kunta ei voi kehittää toimintaansa muusta yhteiskunnasta irrallisena, vaan toiminta ja sen kehittäminen tapahtuu yhdessä muiden toimijoiden kanssa. (Paavola 2016, 125.)

Käytännössä aktiivointia toteuttavat kunnan aikuissosiaalityön ja kuntouttavan työtoiminnan henkilöstö. Kuntouttavan työtoiminnan pisteissä, esimerkiksi työpajoissa, toimintaa toteuttavat palveluntuottajat, useimmiten juuri edellä mainitut yhdistykset ja järjestöt ja niiden henkilöstö. Kunnan ja yhdistyksen välinen sopimus määrittelee vastuut ja palvelun sisällön, hinnat ja aikaraamit palveluille. Sopimuksessa myös määritellään raportointi- ja muut valvontatavat, joilla palveluntuottajan toimintaa on mahdollista tarkkailla. Jokapäiväiset arjen käytännöt ovat tästä huolimatta palveluntuottajan henkilöstön itsenäisesti toteuttamia. (Saario ym. 2017, 213.)

Asiakkaan aktiivointi ja kuntouttavan työtoiminnan palvelu voidaan nähdä eräänlaisena vastuullistamistyönä. Vastuuttaminen ymmärretään moninaisina, monimutkaisina, interaktiivisina ja ristiriitaisinkin ilmiöinä, jotka syntyvät erilaisissa institutionaalisissa konteksteissa (Raitakari ym. 2017, 219). Sekä asiakkaat että työntekijät ovat vastuullistamisen objekteja ja subjekteja, ja kummatkin toimivat vastuullistamisprojektien mukaisesti (Raitakari ym. 2017, 219). Edellä mainitut sopimukset ovat yksi väline aktiivointitoimia toteuttavien

työntekijätahojen vastuullistamiseksi. Sopimus tekee eräällä tavalla näkyväksi palveluntuottajan vastuun ja sen, mitä työntekijältä odotetaan. Työntekijä vastuutetaan vastuullistamaan asiakasta.

Aktivointiohjelmat ovat nimenomaan vastuullistamisprojekteja. Vastuullistaminen tulee erityisesti kyseeseen niiden kansalaisten kohdalla, joiden toiminnan ennalta-arvattavuus ja vastuullisuus on jollain tapaa kyseenalaista tai epävarmaa, ja joiden kuitenkin odotetaan siinä kuin muidenkin vastaavan tämän päivän yleisiin kansalaiselle asetettuihin vaatimuksiin (Raitakari ym. 2017, 218). Aktivointiohjelmien kohteena on siis riskialttiit kansalaiset. Ohjelmat ohjaavat kansalaisia olemaan aktiivisia ja vastuullisia investoimalla heihin ja pakottamalla heidät omaksumaan toimintoja, joilla he ohjautuvat kohti työllisyyttä ja yhteiskunnan jäsenyyttä. Aktivointipolitiikat käyttävät tekniikkoinaan tiukkaa sääntelyä ja yksilökohtaisia seurantamenetelmiä, vastavuoroisuutta, palkintoja, sanktioita ja sopimuksia pyrkiessään vaikuttamaan kohdekansalaisten käyttäytymiseen. Hyvinvointityöntekijät, erityisesti sosiaalityöntekijät, ovat vastuutettuja panemaan nämä ohjelmat täytäntöön kasvokkain tapahtuvan asiakastyön kautta. (Raitakari ym. 2019, 267-268.)

Mitä käytännön vaikutuksia sillä on kuntouttavan työtoiminnan järjestämiselle, että järjestäjätaho on nimenomaan kunta? Yksi tärkeä tekijä on kiristynyt kuntatalous, joka ohjaa kuntia pyrkimään mahdollisimman edulliseen ja kustannustehokkaaseen palvelujen järjestämiseen. Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla talouspuoli korostuu muutakin kautta. Koska kunnat rahoittavat osan työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta, on kunnalla mahdollisuus säästää suuria summia ohjaamalla asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan. Työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n mukaan työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä. Tämän jälkeiseltä työttömyysajalta työmarkkinatuki rahoitetaan puoliksi valtion ja työttömän kotikunnan varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyden perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1000 päivältä. Tämän jälkeiseltä työttömyysajalta rahoitusvastuu jakaantuu siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työmarkkinatuen rahoituksesta. Valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n mukaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta. Kuntouttava työtoiminta kuuluu näihin palveluihin. Toisin sanoen ohjaamalla työtön kuntalainen kuntouttavaan työtoimintaan kunta säästyy työmarkkinatuen maksuosuuksilta. Tämän lisäksi kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena työllisyysmäärärahoista 10,09 euroa päivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti (laki kuntouttavasta työtoiminnasta 24.1 §).

Paavola (2016) toteaaakin, että kunnan tavoitteena on vähentää kunnan osuutta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen kustannuksissa painottamalla työttömyyden perusteella järjestettäviä palveluita. Paavolan mukaan asiakasohjautuvuuden ja palveluiden kehittämisen tärkein työkalu kunnissa on "Kelan sakkolista", eli Kela laskuttaman työmarkkinatuen kuntaosuuden henkilölistaus. (Paavola 2016, 123-124.)

On pohtimisen arvoinen asia, määrääkö edellä esitetty maksuperiaate asiakkaiden ohjaamista kuntouttavaan työtoimintaan liiaksi ja siitä poiketen, mitä lainsäädännössä on alun perin tarkoitettu. Ohjataanko asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan laissa esitettyjen määräysten perusteella vai pyritäänkö palveluun ohjaamaan

mahdollisimman paljon asiakkaita, jotta voidaan välttyä maksuosuuksilta? Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies antoi vuonna 2018 useamman kuntouttavaa työtoimintaa koskevan päätöksen (mm. EOAK/5424/2017 ja EOAK/274/2018), joissa todettiin, että asiakkaita on ohjattu kuntouttavaan työtoimintaan väärin perustein.

2.4.2 Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavat ja -paikat

Kuntouttavalla työtoiminnalla voidaan tarkoittaa monenlaista toimintaa ja se saattaa konkretisoitua asiakkaan elämässä monella eri tavalla. Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2013 teettämän kuntakyselyn (Klem 2013, 47-49) mukaan työtoiminta oli yleisin järjestämistapa, ja lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan liittyi usein yksilövalmennusta tai -ohjausta. Usein kuntouttava työtoiminta saattaa lisäksi tarkoittaa työ- ja toimintakyvyn arviointia, työvalmentajan tukea sekä ryhmätoimintaa. Näiden lisäksi kuntouttavana työtoimintana saatetaan järjestää yhteisöllistä toimintaa, asiakkaan arjen ohjausta ja asioiden hoitoa, oman talouden hoitamisen tukemista, velkaneuvontaa, oppimisvaikeuksien kartoittamista ja työelämän pelisääntöjen opettelua. Erillinen työllistämisyksikkö oli yleisin kuntouttavan työtoiminnan järjestämispaikka, mutta lisäksi kuntouttavaa työtoimintaa järjestettiin tavallisissa työyhteisöissä, yleisimmin kunnan ja kolmannen sektorin työpaikoilla. Työllistämisyksikköjen osuus oli vuonna 2013 kuntouttavan työtoiminnan järjestämispaikkana kuitenkin selvästi suurin.

Tilanne oli melko samanlainen myös vuonna 2016. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2017 teettämän kuntaselvityksen mukaan vuonna 2016 yleisimmät kuntouttavan työtoiminnan toimintatavat olivat työtoiminta työllistämisyksikössä tai tavallisessa työyhteisössä (THL 2017, 4). Työyhteisöjä ei ole kyselyssä tarkemmin eroteltu, mutta kyselyn mukaan noin 60 prosentissa kuntouttava työtoiminta järjestettiin omana toimintana ja noin 40 prosentissa ostopalveluna.

Jutta Paavola (2016) on luokitellut työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukevat palvelut kuntatoimijoiden kuvaamina eri luokkiin. Palvelut jäsenyivät portinvartijapalveluihin, työtoimintapalveluihin, vahvistaviin palveluihin ja muihin työllistymistä tukeviin toimintamuotoihin. Portinvartijapalveluita ovat kunnissa aktivointityöntekijöiden toteuttama alkukartoitus, TYP-palvelut ja aikuissosiaalityön piirissä toteutettavat palvelu- ja aktivointisuunnitelmat, joiden kautta asiakkaille mahdollistuu osallistuminen muihin palvelumuotoihin. Työtoimintapalvelut ovat työllistämisyksiköissä, avotyötoimintapaikoissa tai ryhmissä toteutettavaa toimintaa, jossa asiakas saa tukea ja ohjausta työntekoon. Vahvistavat palvelut taas sisältävät työelämävalmiuksien ja arjenhallinnan ohjausta joko työtoiminnan osana tai omana palvelunaan. Tällaisia palveluita ovat työ- ja yksilövalmennus, etsivä nuorisotyö ja terveydenhoitajan palvelut. Kunnan muita työllistymistä tukevia toimintamuotoja ovat nuorten kesätyöllistäminen ja palkkatuettujen työpaikkojen tarjonta, sekä kunnan työllisyshoidon palvelujen koordinointi. (Paavola 2016, 122-123.)

Edellä esitetyt luokittelut kertovat hyvin siitä, kuinka laajan kirjon erilaista toimintaa kuntouttava työtoiminta voi pitää sisällään. Kuten edellä todetaan ovat erilliset työpajat ja työllistämisyksiköt kuitenkin se yleisin ja ehkä myös eniten tunnettu kuntouttavan työtoiminnan muoto. Tällaisella toiminnalla on pitkät perinteet.

Kuntouttavalle työtoiminnalle ominaista toimintaa on ollut myös aiemmin, jopa paljon ennen kuntouttavan työtoiminnan lakia tai käsitettä. Pekkalan (2005) mukaan ensimmäiset työpajat Suomessa toimivat 1980-luvun alussa. Pajatoiminta oli enimmäkseen nuorisotyön väline, jolla haettiin ratkaisua nuorison työttömyyteen ja syrjäytymisongelmaan. Oikean työn tekeminen työpajoissa loi uudenlaisia mahdollisuuksia yhdistää nuorisotyön menetelmiä ja työhallinnon tavoitteita. Tällaiset nuorisotyötä ja työhallinnon menetelmiä ja tavoitteita yhdistäviä työpajoja toimi 1980-luvun lopulla suurimmissa kaupungeissa ja aluekeskuksissa. (Pekkala 2005, 13.)

Työpaja- ja työllistämisyksikkötoiminnan kohdalla olennaista on huomioida leimautuminen. Leimautumista voi tapahtua tilanteissa, joissa useampi epätoivotussa elämäntilanteessa oleva ihminen osallistuu samaan toimintaan. Leimautuminen on kuntouttavassa työtoiminnassa huomioon otettava asia, koska kuntouttavan työtoiminnan pajatoimintaan ja koulutuksiin osallistuu ihmisiä, jotka kaikki ovat enemmän tai vähemmän samassa, epätoivotussa elämäntilanteessa. Moni kärsii myös mielenterveysongelmista. Esimerkiksi Valkosen, Peltosen ja Härkäpään tutkimuksessa kuntoutujien haastatteluissa usein toistuva teema oli kokemus leimautumisesta. Jäsenyyteen liittyvä mielenterveyskuntoutujan leima voi lisätä kuntoutujan odotusta hylätyksi tulemisesta tai hylkäämisen todellista riskiä esimerkiksi työnhakutilanteessa. Tukipalveluilla voi siis olla samanaikaisesti vastakkaisiin suuntiin johtavia vaikutuksia. Työpaikkojen olosuhteet ja vaatimukset voivat joko tukea tai estää työllistymisen onnistumista. (Valkonen ym. 2006, 111-113.) Tämä on tärkeä huomio. Helposti on totuttu ajattelemaan, että mikäli asiakas saa kuntouttavan työtoiminnan palvelua, vie se hänen tilannettaan aina jossain määrin parempaan suuntaan. Yksi mahdollinen lopputulos voi kuitenkin olla myös se, että kuntouttava työtoiminta ja sen konkreettinen toteuttamispaikka voivat viedä asiakkaan tilannetta epätoivottuun suuntaan ja hankaloittaa työllistymistä.

3 TUTKIMUSASETELMA JA -MENETELMÄT

Pro gradu -työni pohjana toimii alkuvuodesta 2018 kunnille osoitettu kysely koskien kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä. Tarkastelen tutkimuksessani ensinnäkin niitä tekijöitä, jotka aiheuttavat kunnille haasteita kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Toiseksi tutkimuksessa pyrittiin saamaan selville, millä tavoin kuntouttavaa työtoimintaa pyritään kehittämään. Kyselyssä haluttiin tuoda esiin kuntien oma ääni ja näkökulma. Tiivistäen tutkimuksen tavoitteena on esittää kunnan tai kuntayhtymän oma käsitys siitä, missä suurimmat haasteet sijaitsevat ja missä tehdään kehittämistyötä.

Toisaalta pyrin hahmottamaan myös niitä taustalla vaikuttavia tekijöitä, jotka ohjaavat kuntia toimimaan tietyllä tavalla. Tämä on eräänlainen sivutuote, epäsuora tutkimustulos. Pyrkimyksenä on syventää ymmärrystä siitä, miksi kunnat toimivat niin kuin toimivat lakisääteisiä palveluita järjestäessään.

3.1 Aineisto ja aineistokeruumenetelmä

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kartoitti toimialueensa kuntien kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä alkuvuodesta 2018. Tämä liittyy sosiaalihuoltolain (710/1982) 3 §:ssä säädettyyn aluehallintoviraston sosiaalihuollon ohjaus- ja valvontatehtävään. Työskentelin tuolloin Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa sosiaalihuollon valvontatehtävissä. Kysely päätettiin tehdä, kun yhteydenottoja ja epäkohtailmoituksia kuntouttavasta työtoiminnasta alkoi saapua normaalia enemmän. Haluttiin selvittää kokonaiskuvaa kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä, aluehallintovirastossa tehtävän valvontatyön tueksi.

Olin itse vastuussa kyselyn (ks. liite 1) käytännön toteutuksesta kattaen kyselyn laatimisen, vastausten keräämisen ja vastausten kokoamisen. Laadin kyselyn pääosin siitä näkökulmasta, että sen avulla saataisiin tietoa kuntouttavan työtoiminnan perustekijöistä, siitä kuinka hyvin palvelun järjestämisessä toteutuu palvelua koskevan lainsäädännön edellytykset. Kysely koottiin siis voimakkaasti valvovan viranomaisen näkökulmasta. Halusin kuitenkin sisällyttää kyselyyn myös kysymyksiä, joissa kuntien oma ääni pääsee kuuluville. Minua kiinnosti tietää, miten kunnat itse näkevät palvelun suurimmat solmukohdat ja miten näitä on yritetty selvittää.

Kysely osoitettiin tuolloin yhteensä 86:lle Länsi- ja Sisä-Suomen kunnalle. Kuntia pyydettiin vastaamaan Webropol-kyselyyn 9.3.2018 mennessä. Kaikki 86 Pirkanmaan, Keski-Suomen, Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan kuntaa vastasivat kyselyyn. Osa kunnista toimitti yhteisen vastauksen. Näin toimittiin etenkin kunnissa, jossa sosiaali- ja terveystyöpalvelut järjestetään yhteistoiminnassa lähikuntien kanssa.

Kyselyssä kerättiin tietoa ensinnäkin siitä, onko kuntouttava työtoiminta kunnissa järjestetty kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisesti (ks. liite 1). Lisäksi kyselyssä pyydettiin tietoa niistä haasteista, joita palvelun järjestämisessä ja tuottamisessa on havaittu. Myös toteutetuista kehittämistoimenpiteistä ja kehittämistarpeista kysyttiin. Kysely onkin jaettavissa kahteen eri osioon. Kyselyn alkuosa monivalintakysymyksineen keskittyi selvittämään sitä, kuinka pitkälle palvelut on tuotettu lain edellytysten mukaisesti. Tästä osiosta saaduista tuloksista on esitetty tiivistetty kuvaus luvussa *Kuntouttava työtoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen kunnissa 2018*. Kyselyn jälkimmäinen osa avoimine kysymyksineen taas tuo tietoa siitä, millaisia haasteita palvelujen järjestämisessä on kohdattu ja millaisia ratkaisuja haasteisiin nähdään olevan saatavilla. Avoimia kysymyksiä kyselyssä oli kaksi, ”millaisia haasteita kuntouttavassa työtoiminnassa kunnassanne on todettu”, ja ”miten kunnassa on pyritty kehittämään kuntouttavan työtoiminnan palveluita ja työtoimintaan sijoittuvien asiakkaiden muita palveluita”. Pro gradu -tutkimuksessani analysoidaan nimenomaan näitä avoimiin kysymyksiin saatuja vastauksia.

Kyselyn monivalintaosio pyrittiin kokoamaan siten, että sen kautta saataisiin tietoa kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvistä perustekijöistä, niistä käytännöistä, joista kuntouttavan työtoiminnan käytännön toteutus koostuu. Näitä ovat esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan laissa mainitut aktivointisuunnitelman laatiminen, asiakkaiden valikoituminen palveluun sekä kuntouttavan työtoiminnan kesto ja toteutuspaikat.

Toisaalta kyselyn kysymykset eivät rajoitu ainoastaan kuntouttavaa työtoiminnasta annetun lain edellytysten toteutumisen selvittämiseen. Koska toiminnassa tulee huomioida myös muut sosiaalihuollon palvelujen yleistä järjestämistä koskevat lait, kuten esimerkiksi sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), selvitettiin palvelun järjestämistä myös näiden lakien vaatimuksiin peilaten. Tällöin olennaisia selvittämiskohteita ovat esimerkiksi se, toteutuuko asiakkaan oikeus omatyöntekijään ja kirjalliseen päätökseen palvelusta sekä toteutetaanko palvelua sosiaalihuollon ammattilaisten toimesta.

Kyselyn monivalintaosion kysymyksiin oli vaikuttamassa aluehallintoviraston sosiaalihuollon valvonnan kautta saatu tieto eniten esiintyvistä epäkohdista kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Kysymykset suunnattiin osittain koskemaan siis niitä kuntouttavan työtoiminnan perustekijöitä, joissa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa oli todettu olevan haasteita.

Kyselyä ei osoitettu saatekirjeessä millekään tietylle taholle tai henkilölle. Vastaajatahosta ei annettu ohjeistusta, koska tiedossa oli, että kuntouttava työtoiminta voi sijoittua kunnan toiminnassa eri tavoilla, riippuen kunnasta. Toisaalta tällöin myös siitä, mille taholle kysely on ohjautunut vastattavaksi, voi tehdä joitain päätelmiä. Suurin osa kyselyyn vastaajista oli työllisyys- tai palvelupäällikköjä/-johtajia. Pienemmissä kunnissa vastaaja saattoi olla perusturvajohtaja tai kunnanjohtaja. Joidenkin kuntien kohdalla vastaaja on ollut perhepalvelujohtaja. Sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan eli työntekijätason vastaajia oli vähemmän. Kaiken kaikkiaan valtaosassa kuntia kysely oli päädytty ohjaamaan työllisyyspalveluiden johtajan vastattavaksi. Vastaajataho tulee huomioida kyselyn vastauksien käsittelyssä. Oletettavaa on, että vastaukset olisivat olleet joltain osin erilaisia mikäli vastaajat olisivat olleet pääasiassa asiakastyötä tekeviä sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Lisäksi vastaajatahosta voi tehdä joitain päätelmiä siitä, mille palvelualueelle kuntouttava työtoiminta missäkin kunnassa sijoitetaan. Vastaajatahon nimikkeestä voi esimerkiksi päätellä, sijoittuuko kuntouttava työtoiminta aikuissosiaalityöhön tai työllisyyspalveluihin. Tällä taas saattaa olla vaikutusta palvelun luonteeseen.

Voidaan myös pohtia, kuinka yleistettäviä tutkimuksen tulokset ovat. Tutkimukseen vastasivat Länsi- ja Sisä-Suomen kunnat, kattaen siis Pirkanmaan, Keski-Suomen, Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Maakunnat ovat keskenään hyvin erilaisia. Kokonaisuudessaan aineisto sisältää hyvin monenlaisia kuntia, pieniä ja suuria, erilaisia yhteistoiminta-alueita, erilaisia sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistapoja. Kaiken kaikkiaan joukko on hyvin heterogeeninen. Lisäksi tutkimusta tehdessä pyrittiin varmistamaan, etteivät minkään yksittäisen kunnan vastaukset korostuisi otannoissa. Tämän perusteella vastausten voitaneen katsoa kertovan jotain kuntouttavan työtoiminnan haasteista ja kehittämiskohteista yleisesti, ei vain Länsi- ja Sisä-Suomen kuntien osalta. Täytyy muistaa kuitenkin, että kvalitatiivisen tutkimuksen otannan päätavoitteena ei ole edustaa koko laajempaa joukkoa vaan ennemminkin kyetä keskittymään strategisesti ja tarkoituksenmukaisesti tutkimuskysymysten kannalta oikeanlaiseen joukkoon (Mason 2002, 136).

Tutkimusdokumentit, tässä tapauksessa kyselyvastaukset, ovat aina rakentuneet jossakin kontekstissa, joidenkin ihmisten toimesta, tiettyihin tarkoituksiin. Vastaukset ovat syntyneet tietyssä sosiaalisessa ja kulttuurisessa ympäristössä. Tutkijan tulee pyrkiä hahmottamaan, millaisten ympäristötekijöiden vaikutuksen alla tutkimusaineisto on syntynyt. (Mason 2002, 107-111.) Tämän tutkimuksen kyselyyn vastattiin tietäen, että vastaukset ohjautuvat kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä valvovan viranomaisen käyttöön. Kyselyn saatekirjeessä kerrottiin, että kyselyn tulosten avulla aluehallintovirasto kartoittaa alueensa kuntien kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä, ja että tämä auttaa kohdentamaan aluehallintoviraston toimintaa paremmin kuntia palvelemaan suuntaan. Muuta tietoa tulosten hyödyntämisestä tai jatkokäytöstä ei annettu. Saatekirjeessä ei esimerkiksi annettu ymmärtää, että vastausten perusteella aluehallintovirasto voi ryhtyä tarvittaviin valvontatoimenpiteisiin. On kuitenkin mahdollista, että se voi osaltaan vaikuttaa vastauksiin, että kyselyn toteuttajataho on ollut valvova viranomainen. Toisaalta vastaavankaltaisiin kyselyihin on totuttu kunnissa vastaamaan. Aluehallintovirastot, Valvira ja THL ovat esimerkkejä organisaatioista, jotka toteuttavat kyselyitä, aluehallintovirasto ja Valvira valvovan viranomaisen roolissa ja myös THL toimittaen joissain tapauksissa vastaukset valvovien viranomaisten käyttöön. Todennäköisesti vaikutus vastauksiin ei tällä perusteella ole ollut ainakaan suuri.

Autenttisia avovastauksia on jätetty nähtäville analyysiosioon myös siitä syystä, että lukijalla on mahdollista todeta, millaisia vastauksia kyselyyn kokonaisuudessaan on annettu. Osa vastaajista on kertonut kattavasti ja runsain sanoin oman kunnan haasteista ja kehittämistoimista, osassa vastauksia taas on annettu niukemmin tietoa. Tutkimuksen toteuttajana minut yllätti kuitenkin, kuinka paljon tekstiä näihin kysymyksiin oli syntynyt. Vaikuttaisi siltä, että kunnissa on tarve viestiä eteenpäin palvelussa esiintyvistä haasteista ja toisaalta kertoa myös oman kunnan innovatiivisuudesta, aloitekyvystä ja ylipäänsä pyrkimyksistä parempaan palvelun tuottamiseen. Kysely kokonaisuudessaan oli suhteellisen pitkä, sisälsi yhteensä 21 kysymystä, joten tämä on saattanut osaltaan vaikuttaa siihen, että viimeisiin avokysymyksiin ei enää ole riittänyt niin paljon aikaa ja jaksamista.

Tutkimuksessa on noudatettu hyviä eettisiä käytäntöjä. Kyselyyn vastanneita kuntia tai henkilöitä ei eritellä tai mainita. Kyselyn saatekirjeessä vastaajatahoa informoitiin asiasta seuraavin sanoin: "Kunnan tai vastaajan nimeä ei kyselyn laatijan toimesta julkaista vastausten missään myöhemmissä käyttötarkoituksissa." Lisäksi kerrottiin siitä, että vastaamalla kyselyyn vastaajakunta antaa samalla luvan käyttää kyselyn tuloksia myöhemmin muihin tarkoituksiin. Informoimalla vastaajatahoa riittävästi pyrittiin ennakolta varmistamaan tutkimuksen eettinen toteuttamistapa. Muilta osin tämä tutkimus ei ole luonteeltaan sellainen, eikä sisällä sellaisia tekijöitä, joiden kohdalla hyvät eettiset käytännöt asettuisivat jollain tapaa tarkemmin pohdittavaksi ja ratkaistavaksi.

3.2 Analyysimenetelmät

Analyysimenetelminä tutkimuksessani käytän sisällönanalyysiä ja temaattista analyysiä. Tuomen ja Sarajärven (2018) mukaan sisällönanalyysissä tutkimuksen aineisto kuvaa tutkittavaa ilmiötä, ja analyysin tarkoitus on luoda sanallinen ja selkeä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Sisällönanalyysillä pyritään järjestämään

aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Aineistosta pyritään luomaan mielekästä, selkeää ja yhtenäistä informaatiota tutkittavasta ilmiöstä. Analyysillä tuodaan selkeyttä aineistoon, jotta voidaan tehdä selkeitä ja luotettavia johtopäätöksiä tutkittavasta ilmiöstä. Aineistoanalyysi voi olla aineistolähtöistä, teoriaohjaavaa tai teorialähtöistä. Sisällönanalyysiä voidaan jatkaa luokittelun ja kategorisoinnin jälkeen kvantifioimalla aineisto. Tällöin aineistosta lasketaan, kuinka monta kertaa sama asia esiintyy aineistossa. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

Temaattisessa analyysissä aineistosta tunnistetaan aluksi sitä ohjaavat perus- tai johtoajatukset, joiden ympärille kootaan temaattisen kartan (mind map, käsitekartta) avulla teemaan liittyvä kokonaisuus. Jokaisen teeman pitää olla sisäisesti johdonmukainen ja ulkoisesti toisista eriyvä. (Tuomi & Sarajärvi 2018.)

Tutkimukseni painottuu kyselyn avovastausten tulkintaan ja siinä käytetään sisällönanalyysiä ja temaattista analyysiä, aineistolähtöisesti/induktiivisesti. Masonin (2002, 180) mukaan induktiivisessa analyysissä lähdetään liikkeelle analysoimalla aineistoa ja luodaan teoriaa ja selityksiä ilmiöille tämän analyysin pohjalta. Käytännössä siirrytään yksittäisestä ilmiöstä kohti yleisempää. Käytännössä pyrin hahmottamaan ja nostamaan esiin aineistosta niitä teemoja, jotka esiintyvät useammin. Lisäksi tarkastellaan sitä, mitkä teemat esiintyvät usein yhdessä. Tämän kautta pyritään saamaan esille aineistosta nouseva olennainen tieto selkeästi ja havainnollistavasti. Pyrin otsikoimaan aineistosta nousevat ilmiöt ja teemat kyseistä ilmiötä mahdollisimman hyvin kuvaavalla otsikolla. Päädyin jättämään aineiston kvantifioimisen toteuttamatta, koska arvioni mukaan se ei tuo tutkimukselle lisäarvoa.

Tutkimusstrategioiden, deduktiivisen, induktiivisen ja dialektisen strategian kohdalla tulee kuitenkin muistaa, että useimmiten tutkimusstrategia konkretisoituu jonkin asteisena yhdistelmänä. Onkin usein kritisoitu, että puhdasta strategiatyypistä ei ole olemassakaan, vaan käytännössä tutkija toteuttaa analyysiä aina yhdistämällä erilaisia analysointistrategioita jossain määrin. Usein liikutaan edes takaisin tutkimustulosten, oman kokemuksen ja vallitsevan tiedon/teorian välillä. Tämä voi usein tapahtua tutkijan itse asiaa tiedostamatta. Etenkin induktiiviseen malliin sisältyvä ajatus siitä, että teoria syntyy viimeisenä, on paljon kritisoitu. Kritiikki kumpuaa naivista oletuksesta, että tutkimusta olisi mahdollista tehdä teoriatyhjiössä. (Mason 2002, 181.) Näin on varmasti omakin tutkimukseni enemmän tai vähemmän toteutunut. Minulla oli jo ennen tämän tutkimuksen tekemistä jonkun verran työtehtävieni kautta syntynyttä tietoa, eräänlaista teoriaa, kuntouttavasta työtoiminnasta. Lisäksi olin saanut työni kautta tietoa myös siitä, millä tavoin kuntouttava työtoiminta kentällä toteutuu. Varmasti tämä kaikki tieto on ollut vaikuttamassa prosessiin jossain määrin.

Tutkimusta tehdessä tutkijan tulee olla tietoinen siitä, että aineiston käsittelyssä toteutetaan valintaa ja karsintaa, ja että tässä on aina mukana tietty perspektiivi (Mason 2002, 111). Tutkijan omalla toiminnalla on siis suuri merkitys kvalitatiivisen tutkimuksen lopputuloksille, ja tämä tutkijan tulee tiedostaa ja kyetä harjoittamaan kriittistä reflektointia koko tutkimusprosessin ajan. Kyselyvastauksia lukiessani ja analyysiä tehdessäni tiedostin, että joku toinen voisi ryhmitellä kyselyvastauksia aivan toisella tavalla ja saada erilaisia tuloksia. Yritin pitää tämän mielessäni ja reflektoida omaa toimintaani koko prosessin ajan. Tiedostin jo analyysiä aloittaessani, että etenkin ammatillani ja sitä kautta syntyneellä kuvalla kuntouttavasta

työtoiminnasta saattaa olla vaikutusta siihen, millaisia tulkintoja aineistosta teen. On tärkeätä, että tutkija ei huomioi tai sisällytä otantaan ainoastaan niitä tutkimusaineiston sisältöjä, jotka tukevat hänen omaa näkemystään aiheesta (Mason 2002, 124). Tällöin on vaarana, että suuri ja ehkä merkityksellinenkin osa tutkimusaineistosta jää kokonaan huomioimatta, ja myös loppupäätelmät ovat ainoastaan tutkijan omaa maailmankuvaa tukevia.

Masonin (2002, 159) mukaan on tärkeää, että oman tutkimusaineiston tuntee mahdollisimman hyvin. Tutkimusaineiston pitää tuntua tutulta ja yleiskuva aineistosta tulee olla selkeä. Aluksi lähdinkin liikkeelle siitä, että luin useampaan kertaan läpi avovastauksia ja pyrin hahmottamaan vastauksista eri teemoja. Merkkasin vastauksissa toistuvia teemoja eri värillä ja tätä kautta alkoivat aineistosta nousta ne teemat, jotka toistuvat useammassa vastauksessa. Valitsin nämä aineistosta selkeästi esiin nousevat teemat sillä tausta-ajatuksella, että ne kuvaavat parhaiten tutkittavaa ilmiötä ja vastaavat parhaiten tutkimuskysymyksiini. Toisaalta mainitsemisen arvoista lienee myös se, että vastausten perusteella kuntien näkemys suurimmista ongelmakohdista ja kehittämiskohteista on suhteellisen homogeeninen. Samat teemat toistuvat eri kuntien vastauksissa, hieman eri sanoin esitettynä. Toki muitakin teemoja vastauksissa tuodaan esiin kuin mitä tuloksissa esitellään. Nämä ovat yksittäismainintoja, jotka eivät korostu kokonaisaineistossa. Lopulliseen analyysiin valikoituneet teemat vaihtuivat hieman prosessin aikana kuten myös teemojen otsikointi. Lopuksi haastoin vielä tekemäni luokituksen lukemalla aineistoa läpi kriittisellä silmällä pyrkien etsimään todistusaineistoa tekemiäni loppupäätelmiä vastaan. Tässä kohdin pyrin siis tietoisesti etsimään myös muita aineistosta nousevia teemoja kuin olin aikaisemmassa vaiheessa tehnyt ja joista olin koonnut tutkimustulokset. Tällä tavoin pyrin varmistamaan, että tekemäni luokituksia on oikea määrä ja että muita teemoja ei enää aineistosta nouse (Mason 2002, 162).

Tutkimuksen tuloksissa esitellään autenttisia vastauksia kyselystä. Autenttisia vastauksia on valittu sillä perusteella, että niiden kautta kukin teema havainnollistuisi mahdollisimman hyvin. Esimerkkejä on otettu useista eri vastauksista pyrkien varmistamaan, että minkään yksittäisen kunnan tai yhteistoiminta-alueen vastaukset eivät korostuisi. Tavoitteena on ollut jättää tuloksiin suhteellisen paljon autenttisia vastauksia, koska niiden avulla esimerkiksi vastauksen sävy on mahdollista lukijan todeta.

Palvelujen kehittämistä koskevaan kysymykseen annetut vastaukset voivat toimia myös esimerkkeinä siitä, miten palveluita olisi mahdollista kehittää. Se miten kuntouttavan työtoiminnan palvelua on eri kunnissa kehitetty voi olla mielenkiintoista ja tärkeätä tietoa muille kunnille. Tätä kautta yhtenä funktiona voidaan nähdä myös jonkin tasoinen hyvien käytäntöjen levittäminen.

Tulosten analysoinnissa on huomioitu lisäksi kyselyn viimeinen Sana on vapaa-kohta. Tähän vastaajat ovat saaneet kirjoittaa näkemyksiään vapaasti. Useimmiten on haluttu tarkentaa tai täydentää monivalintaosion vastauksia, kertoa oman kunnan tilanteesta tai tuoda esiin epäkohtia, jotka eivät muiden kysymysten kautta pääse esiin. Esimerkiksi eräässä vastauksessa halutaan ilmaista, että kuntouttavan työtoiminnan nimi tulisi muuttaa. Tämä huomio on tehty useammassakin kuntouttavaa työtoimintaa tarkastelevassa tutkimuksessa (mm. Ala-Kauhaluoma 2004, 211; Kotiranta 2008, 21).

Tutkimustuloksia lukiessa tulee niihin muistaa suhtautua sillä varauksella, että kokonaiskuva saattaa värittyä suhteellisen negatiivissävytteiseksi. Tämä johtuu tutkimusasetelmasta, jossa pyrkimyksenä oli nimenomaan selvittää palvelun ongelmakohtia. Mikäli kysely olisi sisältänyt kysymyksiä vaikkapa kuntouttavan työtoiminnan saavutuksista ja lisäarvosta sosiaalihuollon palvelukokonaisuudelle, olisi kokonaiskuva muodostunut aivan toisenlaiseksi. Esimerkiksi Sana on vapaa-osiossa onkin haluttu esittää puheenvuoroja myös kuntouttavan työtoiminnan puolesta, ei vain vastaan:

”Kuntouttava työtoiminta on asiakkaille arvokas palvelu ja se on osalle ainoa vaihtoehto ylläpitää sosiaalista osallisuuttaan. Työllistämismahdollisuuksien parantamiseksi pitäisi tarjota erilaista sisältöä kuin em. kohderyhmälle, mutta työhön menevillekin kuntouttavalla työtoiminnalla on mahdollisuudet olla tukemassa matkaa avoimille työmarkkinoille. Kuntouttava työtoiminta on mainettaan parempi palvelu.”

Tutkimusaineistoja ei tule pitää suorina todellisuuden ilmentyminä tai faktoina. Dokumentit ovat aina konstruktioita, rakentuneet jossakin kontekstissa, joidenkin ihmisten toimesta, tiettyihin tarkoituksiin, jotka voivat olla tietoisia päämääriä tai vähemmän tavoitteellisia. Aineistot ovat syntyneet aina yhteydessä kulttuurisiin ja sosiaalisiin suhteisiin. Lisäksi niitä tarkastellaan aina jonkun perspektiivin läpi. Tästä syystä tutkijan tulee pyrkiä huomioimaan, millaisten olosuhteiden ympäröiminä tutkimusaineisto on syntynyt. (Mason 2002, 107-111.) Näiltä osin on tärkeää tarkastella ensinnäkin sitä todellisuutta, joka vuonna 2018 vallitsi kuntouttavan työtoiminnan kentällä. Toiseksi on tärkeää selvittää, miten kuntouttavaa työtoimintaa Länsi- ja Sisä-Suomen kunnissa järjestettiin vuonna 2018. Näihin keskitytään kahdessa seuraavassa alaluvussa.

3.3 Kuntouttava työtoiminta osana työllisyydenhoitoa vuonna 2018

Tässä luvussa tarkastelen sitä, millainen vuosi 2018 oli työllisyydenhoidon ja kuntouttavan työtoiminnan näkökulmasta. Millaisessa ympäristössä työllisyydenhoitoa toteutettiin ja kehitettiin vuonna 2018, jolloin myös tämän tutkimuksen kysely toteutettiin? Tätä kautta on mahdollista paremmin hahmottaa se konteksti ja ne tekijät, joilla on saattanut olla vaikutusta kyselyvastauksiin.

Isossa kuvassa tarkasteltuna työllisyys-/työttömyystilanne näytti vuonna 2018 Suomen osalta suhteellisen hyvältä. Niemi (2018, 299) viittaa Tilastokeskuksen raporttiin todetessaan, että kesäkuussa 2018 Suomen työttömyysaste oli 6,7 %, mikä ei ollut enää kaukana tilastollisesta täystyöllisyydestä (5 %). (Niemi 2018, 299.) Elokuussa 2017 käynnistyneet uudet työllisyydenhoidon kuntakokeilut jatkuivat vuoden 2018 ajan. Kokeiluissa sovellettava alueellinen kokeilulaki sekä maakunnalliset työllisyyskokeilut tekivät Niemen (2018) mukaan vastuunjaon entistä pirstaleisemmaksi vuonna 2018. Tällä hän viittaa työllisyydenhoidon kunta–valtio-suhteen epäselvyyteen ja siihen liittyvään epätietoisuuteen, joka oli jatkunut jo yli vuosikymmenen. Lisäksi sote- ja maakuntaudistuksen lainsäädäntötyö oli vuonna 2018 yhä kesken. (Niemi 2018, 289.)

Vaikka kuntakokeilujen päättymistä vuoden 2018 lopulla kritisoitiin suuresti ja niiden erinomaisia tuloksia korostettiin, osoitti Niemi (2018) tutkimuksessaan, että kokeilujen ei tulisi olla itse tarkoitus. Niemi osoitti

tutkimuksessaan lisäksi, miten merkittävästi uuden kokeilulain implementointi voi viedä resursseja. Kehittämiseen ja toiminnan vakiinnuttamiseen tulisi Niemen mukaan löytää tasapaino, jolloin kokeiluilla voidaan saavuttaa hyödyt ja minimoida epäonnistumiset. (Niemi 2018, 296.)

Vuoden 2018 alussa tulivat voimaan työttömyysturvalakiin (1290/2002) tehdyt muutokset, ns. aktiivimalli. Aktiivimalli tarkoitti sitä, että työttömän työnhakijan on 65 työttömyyspäivärahan maksupäivän aikana oltava tarpeeksi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa, joihin myös kuntouttava työtoiminta luetaan, jotta hänen etuuttansa maksetaan täysimääräisenä myös seuraavina 65 maksupäivänä. Mikäli niin sanotut aktiivisuusedellytykset eivät täyty, työttömyyspäiväraha pienenee 4,65 prosenttia. Työttömyysetuus on mahdollista nostaa uudella tarkastelujaksolla takaisin normaalille tasolle, mikäli henkilö täyttää siihen vaadittavat työttömyysturvalaissa määrittämät vaatimukset. Aktiivimallin käyttö jäi lopulta suhteellisen lyhyeksi, se purettiin jo vuoden 2020 alusta lähtien. (STM 2017.)

Kuntouttavan työtoiminnan palveluita toteutettiin ja kehitettiin vuonna 2018 sen tiedon valossa, että lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta oli tulossa muutoksia. Luonnos hallituksen esityksestä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamiseksi oli lausuntokierroksella loppuvuodesta 2018. Voidaan varmasti todeta, että aina kun lainsäädäntöä ollaan muuttamassa, luo se epävarmuutta kentälle. Myös palvelujen kehittämiseen liittyvä varovaisuus lisääntyy. Ei olla valmiita tekemään suuria satsauksia palveluihin, jos ne osoittautuvatkin uuden lainsäädännön myötä jollain tapaa turhiksi tai mahdottomiksi.

Yhteenvedon voitaneen todeta, että vuosi 2018 toi monelta suunnalta odotuksia ja paineita työllisyysneuvoston ja kuntouttavan työtoiminnan toteutukselle. Eri ohjelmat, kuntakokeilut ja sote- ja maakuntauudistus omine suunnitelmineen ja lainsäädäntöineen, jotka paikoin voivat olla vaikeaselkoisia ja erilaisille tulkinnoille tilaa jättäviä, ovat olleet vuonna 2018 aiheuttamassa erilaisia ja osittain ehkä ristiriitaisiakin odotuksia ja paineita työllisyyden hoidolle.

3.4 Kuntouttava työtoiminta Länsi- ja Sisä-Suomen kunnissa 2018

Millaisena kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen vuonna 2018 näyttäytyi Länsi- ja Sisä-Suomen yhteensä 86 kunnassa? Yhtenä osana keväällä 2018 toteuttamaani tutkimusta kysyttiin kunnilta yleisistä, lainsäädäntöön pohjautuvista, kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavoista. Tämän kyselyosuuden tavoitteena oli selvittää, järjestetäänkö kuntouttavaa työtoimintaa kunnissa kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisesti.

Keväällä 2018 toteutetun kyselyn pohjalta todettiin kuntouttavan työtoiminnan peruseriaatteiden olevan kunnissa kunnossa: kuntouttavaa työtoimintaa ei järjestetä yrityksissä, ja aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuvat pääsääntöisesti kaikki laissa edellytetyt tahot. Myös käytännön toteutus, esimerkiksi työtoiminnan viikko- ja päiväkohtaisten tuntimäärien lainmukainen noudattaminen, sekä asiakkaan oikeus sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelujen tarpeen kartoitukseen toteutuvat pääsääntöisesti lain edellyttämällä tavalla. Asianmukaisesta palvelun järjestämisestä kertoo lisäksi se, että valtaosa vastanneista ilmoitti asiakkaan

omatyöntekijän olevan sosiaalihuollon ammattihenkilö, mikä kuntouttavan työtoiminnan kohdalla on toivottava pätevyys.

Oikeus hyvään sosiaalihuoltoon on kuntouttavaa työtoimintaa koskeva peruseriaate aivan kuten muidenkin sosiaalipalveluiden kohdalla. Tästä huolimatta voidaan todeta, että vaikka lainsäädäntö tarjoaa kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen suhteellisen tarkat ja selkeät raamit, on kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä kunnasta ja alueesta riippuvaa vaihtelua ja kehittämisen tarvetta. Suurimmat epäkohdat koskivat kuntouttavan työtoiminnan henkilöstön koulutusta ja pätevyyttä. Lisäksi asiakas jäi vastausten perusteella liian usein ilman omatyöntekijää ja palvelusta laadittavaa päätöstä. Huomionarvoista on myös se, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjataan asiakkaita hyvin eri taustoilla, vaikka laissa kuntouttavasta työtoiminnasta on selkeästi esitetty, millaiselle asiakasryhmälle kuntouttava työtoiminta ensisijaisesti on tarkoitettu. Kuntouttava työtoiminta ei esimerkiksi ole tarkoitettu sellaisille asiakkaille, jotka pystyisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Tästä huolimatta 32 % kuntia ohjaa myös tällaisia asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan. Myös Mäntynevan ja Hiilamon (2018, 24) mukaan kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuu enenevässä määrin pitkäaikaistyöttömiä, joille esimerkiksi palkkatuettu työ ja avoimet työmarkkinat olisi sopivampi paikka.

Edellä esitetyn perusteella havaittiin kyselyssä sekä lainmukaista että lain edellytyksistä poikkeavaa menettelyä. Lukuja tarkemmin eriteltäessä voidaan havaita, että vaikka valtaosa kunnista järjestäisikin palvelun lain mukaisesti, ovat luvut suhteellisen suuria myös niiden kuntien kohdalla, joissa puutteita palvelun järjestämisessä esiintyy. Koska yksi kuntouttavan työtoiminnan peruseriaatteista on se, että sitä ei saa hankkia yritykseltä, oli positiivinen tulos, että yksikään kunta ei ilmoittanut, että kuntouttavaa työtoimintaa järjestettäisiin yrityksessä. Kunnista 6 % vastasi kuitenkin, että kuntouttava työtoiminta korvaa joissain tilanteissa virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä. Lain mukaan tällaisia tilanteita ei saisi syntyä.

Kuten edellä todettiin, on kuntouttava työtoiminta yksi sosiaalihuoltolain mukaisista palveluista, jolloin asiakkaalle tulisi lähtökohtaisesti laatia palvelusta päätös. Kunnista 26 % ilmoitti, että kuntouttavasta työtoiminnasta ei laadita päätöksiä. Lisäksi laissa kuntouttavasta työtoiminnasta todetaan, että kuntouttava työtoiminta järjestetään 3-24 kuukaudeksi kerrallaan. Tästä huolimatta yli kolmasosa kunnista vastasi, että työtoimintaa järjestetään vain yhdeksi kuukaudeksi, 1-3 kuukaudeksi tai muun ajanjakson mukaisesti, mutta ei kuitenkaan 3-24 kuukaudeksi kerrallaan.

Siitä huolimatta että aktivointisuunnitelman sisältö on selkeästi määritelty laissa, voi kyselyn vastausten mukaan sen sisältö vaihdella suurestikin. Yksi laadukkaan palvelun tekijä on myös henkilöstöön koulutus. Asiakkaalla tulisi olla saatavilla sosiaalihuollon ammattihenkilön asiantuntemusta. Kunnista 23 % vastasi, että kuntouttavan työtoiminnan toimipisteiden henkilöstö ei välttämättä sisällä yhtään sosiaalihuollon ammattihenkilöä.

4 KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN HAASTEET JA KEHITTÄMINEN – AINEISTON ANALYYSI

4.1 Kuntouttavan työtoiminnan haasteet kunnissa

Suurin osa kunnista oli vastannut runsain sanoin kysymykseen, millaisia haasteita kuntouttavassa työtoiminnassa kunnassa on todettu. Vastauksissa korostuivat työtoimintapaikkojen vähyyteen, rajattuihin resursseihin, arjen haasteisiin ja palvelulle asetettuihin vaatimuksiin liittyvät teemat. Toisaalta vastauksissa käsitellään myös henkilöstölle asetettujen korkeiden vaatimusten tematiikkaa ja kuntouttavan työtoiminnan jälkeistä aikaa, jatkopolkujen löytämistä asiakkaalle. Selkeästi korostui myös näkökulma asiakkaista yhä vaativampana ja haasteellisempänä ryhmänä.

Erilaiset, moninaiset, moniongelmaiset asiakkaat

Kyselyvastauksissa nousee selkeästi esiin se, kuinka kunnissa koetaan neuvottomuutta yhä moniongelmaisempien asiakkaiden kohdalla. Moniongelmaisuuudella tarkoitetaan usein sitä, että asiakkaalla on esimerkiksi sekä terveydellisiä että sosiaalisia ongelmia. Vastauksissa palvelun vaikeaa järjestettävyyttä perusteltiin asiakkaiden huonolla kunnolla. Tällöin esiin nostettiin terveydelliset rajoitteet, päihteenkäyttö ja mielenterveysongelmat. Vastausten mukaan asiakkaat ovat niin huonokuntoisia, että sopivaa palvelua on vaikea löytää. Asiakkaiden toimintakyky nähdään erityisesti siihen nähden liian matalana, että asiakas pystyisi sitoutumaan säännölliseen työtoimintaan. Asiakkailla on vastausten mukaan hoitamattomia työkykyyn liittyviä ongelmia. Sana moniongelmaisuus korostui vastauksissa, samoin kuin heikko terveys.

”Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa kohdellaan kuin palkkatyöntekijää, kuntoutumisen vaihetta ei tunnisteta. Matalan kynnyksen toimintaa tarvitaan, esim. sosiaalista kuntoutusta pajatyypillisesti. Päihde- ja mielenterveysongelmat lisääntyneet asiakkailla, niiden hoitaminen kunt. työtoimintaan osallistumisen rinnalla haastavaa. Kohtaanto-ongelma, toisaalta kunt. työtoimintaan osallistuu sangen hyväkuntoisia ja työkykyisiä asiakkaita, koska muuta ei tarjolla. Toisaalta taas kunt. työtoimintaan ohjautuu moniongelmaisia ja todella sairaita henkilöitä, koska heillä ei ole mahdollisuutta saada eläkettä, Kela ei myöskään kuntouta heitä, koska ovat niin huonokuntoisia. Ainut mahdollisuus on työttömyys.”

Paineita voi aiheuttaa myös nykyinen sosiaali- ja terveystalvvelujen yleinen järjestämismalli, jossa kunnat ovat palvelujen järjestäjiä ja varsinaisia palvelun tuottajia ovat yritykset, yhdistykset tai itsenäiset ammatinharjoittajat. Malli perustuu ajatukselle asiakkaan etenemisestä systeemissä, ja palvelun järjestäjä monitoroi tätä prosessia valvomalla, että kaikki osapuolet pysyvät linjassa asetettujen tavoitteiden kanssa ja liikkuvat kohti asetettua tavoitetta. Tällä tavalla myös onnistumisen ja epäonnistumisen kaava on luotu ja välitetty palveluntuottajille ja asiakkaille. Kaikki osapuolet ovat tietoisia siitä, että asiakkaan odotetaan siirtyvän kohti vähemmän tukevia palveluita, kohti täyttä itsenäisyyttä. (Saario ym. 2017, 212.) Systeemiä on kritisoitu niiltä osin, että tavoitteet eivät aina kohtaa joidenkin asiakkaiden todellisuuden kanssa. Palvelun järjestäjän tavoitteissa ei ole välttämättä huomioitu, eikä nähdä niitä arkipäivän haasteita, joita asiakastyössä kohdataan. Joillekin asiakkaille tiettyssä aikajanassa eteneminen kohti vähemmän tukevia palveluita on lähtökohtaisesti

epärealistinen. Joillekin asiakkaille ei välttämättä löydy sopivaa tukimuotoa. Kaiken kaikkiaan kriittisiä näkökulmia on aiheuttanut näkemys virtaviivaisesta mallista, joka toimii ennakoitavalta pohjalta ja jossa asiakas etenee ennalta-arvattavasti ja tietyssä tehokkaassa aikajanassa kohti itsenäistä elämää. (Saario ym. 2017, 213.)

”Att hitta platser åt de arbetssökande där de kan vara på rehabiliterande arbetsverksamhet. Ibland kan de arbetssökande få för stort ansvar på arbetsplatsen, men också tvärtom, att uppgifterna känns tråkiga och omotiverande. En stor utmaning är klienter med missbruksproblematik som vill aktiveras och som skulle må bra av rehab.arb.verksamhet, men som man p.g.a. missbruket inte kan/”vågar” sysselsätta.”

Myös Elonen (2017) toteaa, että työttömien joukko on hyvin heterogeeninen. Osalla heistä on selvä pyrkimys työmarkkinoille, ja palvelut ovat heille rationaalinen keino kohentaa asemaansa matkalla kohti työmarkkinoita. Toisaalta joukkoon sisältyy myös niitä, joille palvelutkaan eivät luo näkymää avoimille työmarkkinoille. Lisäksi on myös ihmisiä, joille työllä tai työttömyyden hoidolla ei ole ylipäänsä suurta merkitystä. (Elonen 2017, 294-295.)

”Asiakkaiden tilanteisiin soveltuvien kuntouttavan työtoiminnan paikkojen löytäminen on hyvin haasteellista. Erityisesti ns. miestyöpaikkoja on liian vähän. Myös osatyökykyisille soveltuvat paikat ja työtehtävät ”ovat kortilla”.

Vastauksissa tuodaan esiin myös sitä, että monet asiakkaat ovat väärässä palvelussa. Asiakas tarvitsisi aivan muuta palvelua kuin kuntouttavaa työtoimintaa, liittyen usein edellä mainittuun asiakkaiden huonokuntoisuuteen, heikkoon terveyteen ja moniongelmaisuuuteen. Toisaalta kyselyvastausten mukaan eteen tulee usein myös sellaisia tilanteita, joissa muiden palvelulinjojen asiakkaita ohjautuu kuntouttavaan työtoimintaan ja tämä aiheuttaa ongelmia. Vastausten perusteella esimerkiksi jokin terveyspalvelu, päihdepalvelu tai sosiaalinen kuntoutus olisi asiakkaalle sopivampi palvelu.

”Osa asiakkaista ovat väärässä palvelussa eli pitäisi olla sosiaalitoimen järjestämässä sosiaalisessa kuntoutuksessa, heillä ei ole mitään työllistymisen edellytyksiä.”

”Työnhakijoina on iso joukko henkilöitä, joiden ensisijainen palvelutarve on muu kuin työllistymistä edistävä palvelu/kuntouttava työtoiminta (terveydelliset syyt, päihde- ja mielenterveysongelmat, ylivelkaantuneet...), jolloin on entistä haasteellisempaa löytää soveltuvaa työtoimintapaikkaa tai toiminta keskeytyy. Taloudellisesti heidän kuitenkin pitää olla työnhakijoina ja hakea työmarkkinatukea, jolloin kunta myös joutuu maksamaan heistä sakkomaksuja + sitä kautta on intressi tarjota työtoimintaa kasvaa.”

Toisaalta nähtiin, että asiakkaat tarvitsisivat enemmän kuntouttavaan työtoimintaan kiinteästi liittyvää yksilö- ja työvalmennusta, henkilökohtaista ohjausta. Myös valmentava ryhmätoiminta mainittiin useassa vastauksessa.

”Kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen ei kunnan talous anna myöden. Paremmalla resurssoinnilla voitaisiin mielestäni auttaa henkilöitä etenemään kuntouttavasta työtoiminnasta nopeammin eteenpäin. Tässä kohtaa tarkoitan mm. intensiivisempää yksilö- ja työvalmennusta.”

Jo Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2004 teettämän seurantatutkimuksen mukaan jo lyhyen seurantajakson jälkeen voitiin todeta, että pitkäaikaistyöttömät tulevat monesta eri kohderyhmästä, eivätkä muodosta yhtenäistä joukkoa. Joillain asiakkailla mielenterveys- ja päihdeongelmat muodostavat suurimman esteet työllistymiselle, toisella asiakasryhmällä taas elämänhallinnan monenlaiset ongelmat. Tuolloin vuonna 2004 asetettiin tavoitteeksi, että kohderyhmien erilaisuuden vuoksi tarvitaan erilaisia toimia. Keinovalikoiman tulisi kattaa laaja kirjo erilaisia palveluita ja toimenpiteitä. (STM 2004, 13.) On mielenkiintoista voida todeta, että edelleen vuonna 2018 kunnat näkivät ongelmana sopivan palvelun löytymisen kullekin asiakkaalle. Toisaalta voi olla tarpeen tehdä eroa siinä, puhutaanko heterogeenisestä asiakasjoukosta vai moniongelmaisista asiakkaista. Luonnollisesti erilaiset asiakkaat tarvitsevat erilaista palvelua, mutta moniongelmaisten asiakkaiden kanssa haasteeksi saattaa muodostua se, ettei laajastakaan palveluvalikoimasta löydy sopivaa palvelua tai palveluyhdistelmää. Tämän lisäksi tulevat vielä erityisen huonokuntoiset asiakkaat, joiden kohdalla hyvin vahvallaakaan tuella ei välttämättä nähdä saavutettavan tuloksia.

Ei ole yhdentekevää, mihin palveluun tai millaiseen tukimuotoon asiakas ohjataan. Väärään palveluun ohjautumisella voi olla merkittävät vaikutukset asiakkaan toimeentulolle ja koko elämänpolun suuntautumiselle. Määttä (2012) nimeää esimerkkinä diagnosoimattoman masennuksen, joka saattaa aiheuttaa työmarkkinatuen lakkauttamisen, koska työllistämistoimenpiteeksi tarjottu työssäkäynti ei onnistu tai asiakas kieltäytyy siitä heti alkuunsa tuntien oman toimintakykynsä. Masennuksen hoito vaatisi terapiaa ja lääkehoitoa, mutta sen sijaan asiakasta saatetaan kohdella työtä vieroksuvana henkilönä. (Määttä 2012, 120.) Voidaankin tehdä ehkä se varovainen johtopäätelmä, että kuntouttavan työtoiminnan kohdalla palveluohjauksella on suuri merkitys. Koska kuntouttavan työtoiminnan laki velvoittaa tarjoamaan asiakkaalle tarvittaessa sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, tulee palveluohjauksen tarvetta harkita myös aina laajemmin kuin vain kuntouttavan työtoiminnan palveluun liittyen. Laadukas palveluohjaus taas vaatii asiakkaan tilanteeseen syvällistä perehtymistä ja ylipäänsä riittävästi aikaa asiakkaan kanssa.

Suuret tavoitteet, ylimitoitettut odotukset

Monissa vastauksissa tuodaan sekä suoraan että epäsuorasti esiin sitä, kuinka vaatimukset kuntouttavalle työtoiminnalle ovat niin korkealla, että niitä on vaikea saavuttaa. Moni asiakas tarvitsisi intensiivisempää yksilö- ja työvalmennusta, henkilökohtaista ohjausta, rinnalla kulkemista. Tähän on ollut haasteellista vastata rajallisten resurssien puitteissa.

Raitakari, Juhila ja Hall (2017) kirjoittavat samasta ilmiöstä, palvelulle asetetuista suurista vaatimuksista suhteessa työntekijöiden käytössä oleviin keinoihin ja resursseihin. Toisaalta kyse ei välttämättä ole suoraan palvelulle asetetuista vaatimuksista, vaan oikeastaan asiakkaalle asetetuista vaatimuksista, jotka ovat joissain

tapauksissa suhteettoman korkeat. Asiakkaat pyrkivät kyllä pääsääntöisesti aktiivisesti parempaan osallisuuteen ja hyvinvointiin, mutta tässä tarvitaan tukea, resursseja ja tulevaisuuden prospekteja sekä sen huomioimista, että aktiivisuus toteutuu useimmiten vain osittain ja ainoastaan asteittaisten askelien kautta. Työntekijät useimmiten ymmärtävät sen, että asiakkaat todella tavoittelevat aktiivisuutta ja että asiakkaalla on siihen hyvä peruste, mikäli aktiivisuus ei toteudu. Työntekijät tuntevat kuitenkin olevansa puun ja kuoren välissä tasapainoillessaan asiakkaiden tarpeiden ja työntekijän omaa toimintaa määräävien tahojen ja säännösten välillä. Työntekijöitä vastuutetaan voimakkaasti viestittämällä, että työntekijät ovat vastuussa itselleen, esimiehilleen ja palvelunjärjestäjälle siitä, että he saavat asiakkaan johdatettua kohti suurempaa vastuuntuntoa ja aktiivisuutta. (Raitakari ym. 2017, 221.) Kyse on siis tarkemmin ottaen siitä, että paineita asetetaan sekä asiakkaalle että häntä ohjaavalle ja tukevalle työntekijälle. Sekä asiakas että työntekijä tiedostavat hyvin heille asetetut odotukset ja tavoitteet. Kyselyvastausten perusteella nämä odotukset ovat nykypäivänä liian suuria.

"Kuntouttavasta työtoiminnasta on vielä korkea kynnys työllistyä avoimille työmarkkinoille, esimerkiksi pelkkä tiskaaja ei riitä vaan pitäisi olla "keittiöalan moniosaaja"."

"Klienterna inom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är ofta mycket svårssystem och kräver handledning av personal."

"Kuntouttavalla työtoiminnalla ei saavuteta työllistymisen pikavoittoja, mutta se luo edellytyksiä sille, että työelämään siirtyminen on mahdollista. Kaikille työttömille kuntouttava työtoiminta ei kuitenkaan ole soveltuva palvelu ja myös tämä tulee hyväksyä."

Vastauksissa on nähtävissä nimenomaan asiakasryhmän erityispiirteiden ja tavoitteiden kohtaamisongelma. Se mitä palvelulta odotetaan ei kohtaa niiden realiteettien kanssa, jotka vallitsevat kuntouttavan työtoiminnan asiakasryhmä huomioiden.

"Työnhakija-asiakkailla on niin paljon hoitamattomia työkykyyn liittyviä ongelmia, että ne pitäisi ensin hoitaa kuntoon, jotta voisi osallistua esim. työllistymistä edistäviin valmennuksiin ja koulutuksiin. Työllistymiskynnys edellyttää, että on työkykyä ja osaamista tarjolla oleviin avoimiin työpaikkoihin."

Joidenkin asiakkaiden kohdalla tavoite työllistyä on asiakkaan ikään tai toimintakykyyn nähden jo lähtökohtaisesti mahdoton. Vastauksista on aistittavissa turhautuminen siinä, että kaikkia pitää yrittää aktivoida, vaikka työmarkkinat eivät ole sellaiset, että osalla asiakkaista koskaan olisi mahdollisuus työllistyä. Osa asiakkaista ei hyödy palvelusta myöskään muulla tapaa, mutta näitäkin asiakkaita pitää yrittää motivoida palveluihin. Myös Ala-Kauhaluoma (2004, 211) esittää kysymyksen, missä määrin avoimille työmarkkinoille työllistyminen voidaan asettaa lain koko kohderyhmän tavoitteeksi, erityisesti iäkkäämpien pitkäaikaistyöttömien osalta?

"Många långtidsarbetslösa borde ha pension eller deltidspension."

”Enenevässä määrin työttömien ongelmat ovat niin suuria, että kuntouttava toiminta ei ole oikea vaihtoehto, vaan tarvittaisiin lähes kynnyksetön toimintamuoto osalle työttömiä. Tämän vuoksi neuvottelemme sosiaalitoimen kanssa sosiaalisesta kuntoutuksesta ja miten kunnassamme voitaisiin perustaa kynnyksetön työttömien kohtaamispaikka, jossa olisi mahdollisuus halutessaan keskustella sosiaalityöntekijän kanssa.”

Edellisessä vastauksessakin mainittua sosiaalista kuntoutusta voidaan toteuttaa työllisyyttä edistävänä ja asiakkaan elämänhallintaa parantavana palveluna. Tällöin sosiaalista kuntoutusta ja kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan kunnissa usein rinnakkain, useimmiten samoissa työtoimintapaikoissa tai muilla keinoilla esimerkiksi samoissa koulutuksissa. Tästä syystä myös kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta koskevat tutkimustulokset palvelevat toinen toistaan ja niiden tulokset voidaan usein, riippuen toki tutkimusasetelmasta, yleistää koskemaan myös toista palvelumuotoa. Esimerkiksi Vinnurvan (2001) sosiaalista kuntoutusta käsittelevässä tutkimuksessa johtopäätöksenä todetaan, että vaikeasti työllistyvien kohdalla ei ole oikotietä työelämään. Näiden asiakkaiden kohdalla kyse on pitkistä poluista. Pitkä poissaolo työmarkkinoilta ja sen aiheuttamat puutokset eri elämänalueilla kehittyvät, kasautuvat ja vahvistavat toinen toisiaan ajallisesti pitkään. Ei ole realistista ajatella, että vaikutukset olisivat pyyhittävässä pois nopeasti. Joillain asiakkailta esiintyy myös pysyvästi mahdollisuuksia työelämässä haittaavia ja rajoittavia ominaisuuksia. Näiden asiakkaiden kohdalla puutteisiin olisi mahdollista sosiaalisessa kuntoutuksessa vaikuttaa. Muutostyö on hidasta mutta mahdollista, mikäli asiakas itse tahtoo muutosta. Johtopäätelmänä esitetäänkin kysymys, onko työllistyminen palkkatyöhön ainoa täyden osallistumisen muoto modernissa yhteiskunnassa, etenkin kun kaikkien osallistuminen työhön avoimilla markkinoilla ei yksinkertaisesti ole mahdollista. (Vinnurva 2001, 94-96.)

Myös Tuusan (2005) haastattelemat sosiaalihuollon ammattihenkilöt suhtautuivat kriittisesti yleisesti asetettuihin kuntouttavan työtoiminnan tavoitteisiin. Tuusan haastattelemat sosiaalityöntekijät katsoivat, että tavoitteet ovat ylipäänsä ylimitoitettuja. Kuntouttavan työtoiminnan lain avulla uskotaan ratkaistavan pitkäaikaistyöttömyys kokonaisuudessaan ja kaikki siitä johtuvat ongelmat. (Tuusa 2005, 74.) Lisäksi haastateltujen mielestä johdolla ei ole riittävästi tietoa työn arjesta tai asiakkaiden tilanteista ja tarpeista. Näin ollen johdossa asetetut aktivointityön tavoitteet koettiin epärealistisiksi, koska niissä painottuu liiaksi työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Sosiaalityöntekijöiden odotetaan aktivoinnin avulla tekevän ihmeitä. Kuitenkin vain pieni osa sosiaalityön asiakkaista yltyä avoimille työmarkkinoille. Koska asiakaskunta on moniongelmaista ja pitkään työelämän ulkopuolella ollutta, ei tavoitteita pitäisi asettaa liian korkealle. Tavoitteiden tulisi haastateltujen mukaan olla ennemminkin hiljalleen tapahtuvaa kuntoutumista ja elämäntilanteen kohentumista, esimerkkinä päihteidenkäytön väheneminen. Tuloksellisuuden arvioinnissa tulisi työllistymisprosenttien rinnalle kehittää laadullisia, asiakkaan omaa kokemusta ja elämänhallinnan parantumista kuvaavia mittareita. Tarvittaisiin selkeitä ja pienten askelten mittareita, jotka kuvaavat asiakkaan edistymistä. (Tuusa 2005, 58-59.)

Yhtenä sosiaalityön tavoitteena voidaan nähdä asiakkaan elämäntilanteen huomioiminen kokonaisuudessaan ja asiakkaan auttaminen tämä kokonaisuus huomioiden. Tähän vaaditaan lujaa sosiaalityön ammattitaitoa.

Walkerin ym. (2016) mukaan aktivointi- ja työllistymispalveluissa tarvittaisiinkin enemmän "elämä ensin"-lähestymistapaa ("life first"-approach), jossa huomioidaan ihmisen elämä kokonaisuudessaan. Lähestymistavalle ominaista on se, että myös henkilön lähipiiri huomioidaan siinä. Henkilöä ei auteta ensisijaisesti hänen työttömyyteensä liittyen, vaan hänen tilannettaan tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja häntä ja hänen läheisiään pyritään auttamaan niissä asioissa, joihin tukea ja apua tarvitaan. (Walker ym. 2016, 522.) Tämäkin lähestymistapa on lähtenyt siitä huomiosta, että työttömät ovat useimmiten ihmisiä, joilla on hyvin monenlaisia ongelmia, työttömyyden lisäksi. Ei auta, jos pyritään korjaamaan asiakkaan elämäntilanne vain työttömyyden osalta, jos ongelmia esiintyy muillakin elämän alueilla. Tällainen lähestymistapa on armollisempi työntekijälle. Kaikkia asiakkaita ei tarvitsisi yrittää johdattaa takaisin työelämään, vaan odotukset ja vaatimukset olisivat joustavampia.

Wright (2012) puhuu samasta asiasta todetessaan, että laajempi käsitys positiivisista tuloksista, tavoitteista ja niiden saavuttamisesta sallisi paremman ymmärryksen siitä, että ihmiset ovat erilaisia erilaisine motivaatioineen ja tarkoituserineen. Myös resilienssillä, ihmisen selviytymis- ja sopeutumiskyvyllä, on merkitystä ja resilienssin taso vaihtelee ihmisestä riippuen. Toimijuuksia (agency, agencies) on monenlaisia, ja nämä pitäisi pystyä paremmin ottamaan huomioon aktivointi- ja työllistämiskäytännöissä. Vanhat mallit ja keinot, "keppi ja porkkana" ja vanhat motivaatioteoriat eivät enää riitä, vaan tarvitaan hienovaraisempaa lähestymistapaa. Työntekijältä vaaditaan asiakkaan tilanteeseen syvällisempää paneutumista ja joustavampia tukimuotoja. Ihminen tulee kohdata holistisesti ja hänen yksilölliset erityispiirteensä tulee huomioida. (Wright 2012, 324.)

Borgin ja Ylimentalon (2010) mukaan kuntouttavaa työtoimintaa on tarpeen kehittää ja arvioida, millä tavoitteella ja mille kohderyhmille sitä suunnataan. Jos työtoiminnalla halutaan ohjata asiakkaita voimakkaammin avoimille työmarkkinoille, on tarpeen miettiä kohderyhmän rajausta. Toisaalta kuntouttavassa työtoiminnassa on paljon pitkäaikaistyöttömiä, jotka kokevat hyötyvänsä palvelusta, vaikka heillä ei ole ainakaan lähivuosina voimavaroja siirtyä avoimille työmarkkinoille. He hyötyisivät elämänhallintaa ja toimintakykyä ylläpitävästä työtoiminnasta, jossa voisi tehdä mielekästä työtä pitkäkestoisesti, vaikka se ei avoimille työmarkkinoille johtaisikaan. (Borg & Ylimentalo 2010, 55.) Selkeämpi asiakaskunnan määrittely ja palvelun tavoitteiden määrittely toisi ensinnäkin ryhtiä palvelun järjestämiseen. Toisaalta se helpottaisi myös ammattilaisten jokapäiväistä työtä ja antaisi luvan osan asiakkaista kanssa tavoitella aivan muunlaisia tuloksia kuin työllistymistä. Toisenlaisiin tavoitteisiin pyrkimisestä tulisi tällöin yhtä arvokasta kuin työllistymisestä, ja palvelua olisi tuloksettaasti mahdollista tarjota useammalle asiakastyypille.

Tuleekin muistaa, että kuntouttavalla työtoiminnalla voi olla monia hyviä vaikutuksia asiakkaan elämään, vaikka varsinaista työllistymistä ei realistisena tavoitteena voitaisikaan pitää. Kuntouttava työtoiminta lisää esimerkiksi vireyttä ja sosiaalisia suhteita, tarjoaa mielekästä tekemistä ja rytmittää ajankäyttöä (mm. Elonen 2017, 293). Eivätkö nämä jo itsessään ole aivan yhtä arvokkaita päämääriä? Toki työn suuri arvostus on asia, joka korostuu kulttuurissamme, ja vaikuttaa tätä kautta automaattisesti yleisiin arvostuksiin. Myöskään työn merkitystä ihmisen hyvinvoinnille ei voi vähätellä. Myös muita päämääriä tulisi kuitenkin sallia.

Tuusan (2005, 64) haastattelemat sosiaalityöntekijät näkivät tärkeänä, että esimerkiksi terveydenhuollon asiantuntemusta olisi mukana työllistämispalveluissa. Onkin hyvä huomio, että sosiaalihuollon ammattihenkilö ei aina pysty yksin vastaamaan haastavan asiakasryhmän tarpeisiin. Mikäli tätä ei ole päättäjätasolla ja tavoitteenasettelussa huomioitu, voivat vaatimukset palvelulle ja sitä toteuttavalle henkilöstölle asettua epärealistisiksi.

”Asiakkaat eivät ole oikeasti työkykyisiä. Ongelmat voivat olla terveydellisiä, päihteidenkäyttöä ym. Näiden ihmisten ei tulisi olla työttömiä työnhakijoita. Sellaisia työmarkkinoita ei ole olemassa mihin tämä haasteellisempi puolisko kuntouttavassa työtoiminnassa olevista voisi työllistyä.”

Asiakkaiden motivointi

Asiakkaiden motivointi kuntouttavan työtoiminnan toimintaan nähtiin kyselyvastauksissa hankalana. Asiakkaat eivät sitoudu palveluun, mikä näkyy esimerkiksi poissaoloina. Tällöin motivoinnilla viitataan asiakkaan sitouttamiseen palveluun, ja hankalaksi nähdään asiakkaan motivoiminen osallistumaan hänelle valittuun kuntouttavan työtoiminnan palveluun ja käymään palvelussa.

”Asiakkaiden aktivointi / motivointi toimintaan osallistumiseen”

Motivoinnilla voidaan vastausten mukaan tarkoittaa myös muuta. Tällöin motivoinnilla viitataan asiakkaan sitouttamisen lisäksi aktiiviseen työnakuun motivointiin ja ylipäänsä elämänhallintataitojen ylläpitämisen motivointiin.

”Työnhakija-asiakkailla on niin paljon hoitamattomia työkykyyn liittyviä ongelmia, että ne pitäisi ensin hoitaa kuntoon, jotta voisi osallistua esim. työllistymistä edistäviin valmennuksiin ja koulutuksiin. Työllistymiskynnys edellyttää, että on työkykyä ja osaamista tarjolla oleviin avoimiin työpaikkoihin. Tarvitaan lisäksi motivaatiota hankkia tarvittavat valmiudet.”

”Motivoiminen aktiiviseen työnhakuun ja omasta kunnostaan huolehtimiseen”

Motivoinnilla voidaan tarkoittaa lisäksi asiakkaan aktivoimista yleensä, sitä että asiakasta saadaan innostettua ja aktivoitua viemään elämänsä eteenpäin, siirtymään kohti itsenäistä elämää ja työllisyyttä.

”Kuntouttava työtoiminta voi olla hyvä ponnahduslauta kohti palkkatyötä, mikäli asiakas on motivoitunut ja on valmis lähtemään esim. työkokeiluun tai palkkatukityöhön, mutta kun kuntouttavassa työtoiminnassa vuodet vierivät, siitä voi tulla myös elämäntapa.”

”Haastavaa motivoida asiakkaita jatkopoluille. Asiakkaat ovat liian tyytyväisiä saamaansa palveluun kuntouttavassa työtoiminnassa.”

Motivaatio ja motivointi ovat olennaisia seikkoja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä, koska ne voivat olla yksi vastaus siihen, miksi asiakkaat eivät etene palveluissa. Klem (2013) toteaaakin, että asiakkaiden motivaation puute herättää kysymyksen, onko asiakkaille annettu riittävästi tietoa eri palveluista ja siitä, mihin niiden avulla on mahdollista yltää. Asiakkaiden tulisi saada etenemiseen riittävästi ohjausta, motivointia ja tukea. (Klem 2013, 74.) Motivoinnissa on siis pitkälle kyse oikeanlaisesta tiedon jakamisesta. Työntekijän tulisi hahmottaa, millainen tieto toimii kenenkin asiakkaan kohdalla motivaattorina. Lisäksi varmasti se, *miten* tietoa asiakkaalle tarjotaan, on motivoinnin kannalta olennaista.

Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla kannusteiden ja sanktioiden voidaan ajatella toimivan merkittävässä roolissa motivoinnista puhuttaessa. Aktivoinnista saadut kokemukset toivat jo vuonna 2004 esiin sanktioiden, velvoitteiden ja kannustintekijöiden vaikuttavuuden arvioinnin monimutkaisuuden. Rahallisten toimeentulotukietuuksien vähentämisen uhka saattaa toimia niiden henkilöiden kohdalla, joiden toimeentulo on riippuvainen saaduista etuuksista ja joilla ei ole muita esteitä osallistua tarjottuihin palveluihin. Tiettyjen asiakasryhmien kohdalla rahallisten sanktioiden uhka ei kuitenkaan toimi. Motivointitekijöiden tehokkuus vaihtelee asiakasryhmästä riippuen. Motivointitekijöitä voivat rahan ja toimeentulon lisäksi olla esimerkiksi säännöllinen ilmainen ruokailumahdollisuus ja mahdollisuus yhdessäoloon muiden kanssa. Kuntouttava työtoiminta voi olla myös ainoa vaihtoehto täydelliselle toimeentulolle ja joutilaisuudelle. Positiivisten ja negatiivisten kannustimien käytössä tulisi riittävän huolella selvittää kunkin henkilön kokonaistilanne, jotta kannustimien vaikuttavuus olisi toivotunlainen. (STM 2004, 14.) Tässäkin päästään siis siihen johtopäätökseen, että asiakkaan erityislaatuisuus tulisi huomioida kaikessa palvelun järjestämisessä, myös kannustimia mietittäessä ja konkreettista motivointia harjoitettaessa.

Myös asiakkaan vastuuttaminen voidaan nähdä eräänlaisena motivointina. Vastuullistamisella viitataan uusliberalistiseen hallinnan tapaan, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisten kykyä omatoinisuuteen ja itsehallintaan käyttämällä erilaisia kontrollin ja voimaannuttamisen tekniikoita (Raitakari ym. 2019, 264). Asiakkaan vastuuttamista tapahtuu muun muassa asiakkaan ja työntekijän välisissä neuvotteluissa. Vastuuttaminen voi olla vahingollista tilanteessa, jossa asiakkaalla ei yksinkertaisesti ole voimia, kykyä ja muita tarvittavia resursseja yltää toivottuun tulokseen. Riskinä on, että asiakkaalle asetetaan tällöin riittämättömyyden ja viallisuuden leima. Sen sijaan tällaiset asiakkaat tarvitsisivat erityistä tukea työntekijöiltä ja sen osoitusta, että heitä kaikesta huolimatta arvostetaan. (Raitakari & Günther 2017, 101) Etenkin hyvinvoinnin reunamilla elävien näkökulmasta vastuullistaminen nähdään hyvin kriittisessä valossa. Vastuullistamisen on väitetty lisäävän ”vastuuttomien” kansalaisten syyllistämistä ja hylkäämistä. (Juhila ym. 2017, 27.) Vastuullistaminen on kyseenalaista erityisesti haavoittuvien kansalaisten kohdalla, koska vaikka vastuullisen kansalaisen vaatimukset koskevat toki kaikkia, haavoittuvien kohdalla vaikutukset voivat olla voimakkaammat. (Raitakari ym. 2017, 219.) Asianmukaisten palveluiden tuottamiseksi ja hyvien asiakastulosten saamiseksi tulisikin määritellä, kenen kohdalla ja missä tilanteissa vastuuttamisella on saatavissa aikaan toivottuja tuloksia. Joidenkin asiakkaiden kohdalla toisenlainen toiminta voi olla paljon tehokkaampia ja joidenkin asiakkaiden kohdalla voimallisella vastuuttamisella voi olla jopa vahingollisia seurauksia. (Raitakari ym. 2017, 222-223.) Motivoinnin kohdalla tulisikin muistaa hienovaraisuus ja asiakkaan

erityislaatuisuuden huomioiminen. Tämä on tärkeää etenkin siitä syystä, että motivoinnilla voidaan saada aikaan myös epätoivottuja vaikutuksia, vaikka tarkoitus olisikin hyvä.

Korkean ammattitaidon asiakastyö

Vastauksissa yhtenä haasteena kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä esitettiin riittämätön ammatillinen osaaminen asiakastyössä. Vastauksissa saatettiin esimerkiksi esittää ongelmana se, että palvelun toteutuksesta puuttuu sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö. Vastausten mukaan työtoimintapaikan henkilöstö ei myöskään aina ymmärrä kuntouttavan työtoiminnan luonnetta ja tavoitteita, eikä osaa toimia sen mukaisesti.

”Kuntouttavan työtoiminnan henkilöstöstä esimies, työllisyyspäällikkö, on ainoa sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö”

”Andra utmaningar är att man på verksamhetsstället inte alltid förstår att arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte inte är ett arbetsförhållande och att man inte kan förvänta sig eller kräva en sådan arbetsinsats som man kunde kräva av en arbetstagare i anställningsförhållande. Genom att ständigt söka nya rehabiliterande arbetsverksamhetsplatser främst inom kommunen och genom att ge mer omfattande information om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte åt verksamhetsställena. Servicen har även blivit bättre genom att ansvarspersonerna på verksamhetsställena har underrättats om deras roll där den rehabiliterande arbetsverksamheten utförs.”

Myös Malmberg-Heimonen ja Tøge (2016) toteavat, että aktivointitoimenpiteiden kohdalla ammatillisella sosiaalityön osaamisella ja lähestymistavalla on suuri merkitys. Erityisen hyviä tuloksia on saatu yhdistämällä asiakkaalle henkilökohtaisesti räätälöity suunnitelma/ohjelma korkeaan sosiaalityöntekijän ammatilliseen osaamiseen. Toisaalta tutkimuksessa viitataan siihen, että yksilölliset asiakasohjelmat itsessään nimenomaan vaativat korkeatasoista osaamista. (Malmberg-Heimonen & Tøge 2016, 27-34.) Sosiaalihuollon laillistetuista ja nimikesuojatuista ammattihenkilöistä säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015). Käytännössä asiakkaan ohjaaminen työtoimintapaikoilla, esimerkiksi työpajoissa, toteutetaan ilman sosiaalihuollon ammattihenkilöitä.

”Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön puuttuminen toimipisteistä ja työttömille tarpeenmukaisten palvelujen vähyyks”

”Kuntouttava työtoiminta on erittäin hyvä ja monipuolinen työkalu, joka sopii erilaisiin elämäntilanteisiin. Se edellyttää, että toimintapaikkoja on riittävästi tarjolla ja että ohjaus on laadukasta ja ammattitaitoista.”

Toisaalta useiden vastausten perusteella taustalta löytyy yhteys yhä vaativampaan asiakaskuntaan. Asiakkaiden tilanteet ovat yhä vaativampia ja näiden tilanteiden hoitaminen vaatii yhä suurempaa ammattitaitoa.

”Klienterna inom arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är ofta mycket svårsysselessatta och kräver handledning av personal. Klienten kan ha svårigheter av olika slag.”

Asiakkaiden ohjausta kommentoitiin lisäksi toteamalla, että se vaihtelee suuresti eri toimijoilla. Tällöin ei viitattu suoraan puutteelliseen ammattitaitoon tai pätevyyteen vaan viitattiin yleisesti siihen, että ohjauksen taso vaihtelee. Toisaalta kun tällainen vastaus on annettu kysyttäessä palvelussa esiintyviä haasteita, voidaan tehdä se johtopäätelmä, että ohjauksen tason vaihtelevuus nähdään ongelmana ja siihen ei olla tyytyväisiä.

”Kuntouttavan työtoiminnan ohjauksen taso vaihtelee eri toimijoilla.”

”Koska kyseessä on pieni kunta, sopivien työtoimintapaikkojen löytäminen joissa olisi tarjolla asianmukainen ohjaus, on haasteellista.”

Myös Tuusan (2005, 59, 77-78) haastattelemat sosiaalityöntekijät totesivat, että sosiaalityölle ja sosiaalityöntekijän osaamiselle pitäisi antaa vahva vastuu monenlaisista tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla. Koska kuntouttavan työtoiminnan tyypillisellä asiakaskunnalla on päihde-, mielenterveys-, elämänhallinta-, talous- ja muita ongelmia, vaatii heidän kanssaan työskentely sosiaalityön asiantuntemusta ja asiakkaan tilanteeseen paneutumista.

Niin ikään Määttä (2012, 129) korostaa kuntouttavaa työtoimintaa toteuttavien tahojen pätevyys- ja osaamisvaatimusten merkitystä. Etäisyys asiakkaan ja virkailijan välillä heikentää asiakkaan kokonaistilanteen ymmärtämistä ja pakottaa pirstaloituneisiin, puutteellisinkin tiedoin tehtyihin päätöksiin. Määttän mukaan asiakkaat hyötyisivät sosiaalityöntekijöiden ammattiosaamisesta, joilla on koulutuksen mukanaan tuoma näkemys palvelujärjestelmän toiminnan kokonaisuudesta ja kykyä toimia koordinoijana muiden viranomaisten välillä.

Kokonaisuudessaan vastauksista voi tehdä sen varovaisen päätelmän, että asiakastyön laatuun ei olla täysin tyytyväisiä ja siinä nähdään tarpeita kehittämiseksi. On mielenkiintoista pohtia, olisiko tällainen tulos esiintynyt vastauksissa mikäli vastaajataho olisi ollut nimenomaan pääsääntöisesti tiivistä asiakastyötä kentällä tekevää kunnan tai yhdistyksen henkilöstöä.

Vähäiset resurssit

Yhtenä haasteena mainittiin resurssipula. Vastausten mukaan kunnan talous ei anna myöden, ja tämä tuo haasteita palvelun käytännön järjestämiselle. Aikaisempien tutkimusten valossa resurssintarpeet ovat jo pidempäänkin tunnistettu ongelma, ja ongelma, joka on kaikkien asian parissa toimivien tiedossa (mm. Paavola 2016, 124; Tuusa 2005, 77; Klem 2013, 72). Esimerkiksi Borg ja Ylinentalo (2010, 56) näkevät resurssien riittämättömyyden vakavasti otettavana asiana. Tilannetta hankaloittaa se, että samaan aikaan kun

kuntien taloudellinen tilanne on heikentynyt, on painopiste vaikeasti työllistettävien palvelujen osalta yhä enemmän siirtynyt kunnille.

”Ohjaajaresurssin vähyys hankaloittaa työtoiminnan kehittämistä.”

”Osa asiakkaista tarvitsee paljon henkilökohtaista ohjausta, johon henkilöresurssit eivät riitä.”

”Resurssipula. Kaupunki ei ole kohdistanut määräraha työllisyydenhoidon kehittämiseen. Teemme hyvin pienellä organisaatiolla tehokkaasti vaikuttavaa työtä.”

”Kuntouttavaan työtoimintaan voisi saada lisää tehoa, jos siihen olisi mahdollisuus liittää enemmän valmennusta ja yksilöohjausta. Yksi työntekijä kunnassa ei riitä.”

Klemin (2013) mukaan erityisesti pienemmissä kunnissa heikko taloudellinen tilanne rajoittaa työllistymistä tukevan toiminnan järjestämistä. Etenkin asiakkaiden yksilölliseen ohjaamiseen, työtoiminnan seurantaan, kuntoutumisen edistymisen arviointiin ja asiakkaiden jatko-ohjaukseen kaivataan enemmän henkilöresursseja. Monessa kunnassa kaivataan yksinkertaisesti lisää kuntouttavan työtoiminnan paikkoja. Yhtenä ehdotuksena esitettiin, että pieniä kuntia kannustettaisiin taloudellisesti etsimään yhteistyömuotoja muiden kuntien kanssa palvelujen järjestämiseksi. (Klem 2013, 73, 76.) Kannustaminen yhteistyöhön muiden kuntien kanssa ja kannustaminen kohti suurempia yksiköitä varmasti jossain laajuudessaan nykypäivänä toteutuukin kaikessa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Etenkin tulevaisuutta ajatellen tämän suuntainen trendi on hyvin voimakas. Nähtäväksi jää, millainen vaikutus sillä on kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen.

”liian vähän paikkoja, joihin ohjata asiakkaita, varsinkin kunnan toimipisteissä”

”Kuntouttavan työtoiminnan paikkojen löytäminen asiakkaille on haasteellista pienessä kunnassa, koska paikkoja on rajoitetusti.”

”Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja ei ole aina heti tarjolla niin paljon kuin kysyntää olisi. Tämä on ollut erityisesti miespuolisia asiakkaita koskettava haaste.”

Kuten edellä esitetyissä esimerkkivastauksissa tulee esiin, ei esimerkiksi pienissä kunnissa potentiaalisia kuntouttavan työtoiminnan paikkoja yksinkertaisesti ole olemassa. Tällä tarkoitetaan siis esimerkiksi kunnan omia työpaikkoja ja järjestöjä, joihin kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita voisi työllistää avustaviin tehtäviin. Tällöin suuremmat rahamäärät tai henkilöstöllisyys ei tuo asiaan ratkaisua. Tarvitaan rakenteellisia ratkaisuja. Toisaalta myös erilaisten asiakkaiden kirjo aiheuttaa oman haasteensa. Erilaisia tarpeita ja vaatimuksia kuntouttavan työtoiminnan paikoille on yhtä paljon kuin on asiakkaita.

Arjen haasteet

Vastauksissa tuodaan esiin myös hyvin konkreettisia, arjen käytäntöihin liittyviä haasteita. Suurin näistä on kulkemisen ongelmat. Asiakas ei yksinkertaisesti pääse kuntouttavan työtoiminnan paikkaan, johtuen esimerkiksi siitä, että julkinen liikenne on puutteellinen tai välimatka liian pitkä kodin ja työtoimintapaikan välillä. Vastauksissa oltiin huolissaan siitä, miten kuntouttava työtoiminta on mahdollista järjestää syrjäkylille.

"Pitkät välimatkat kodin ja työtoimintapaikan välillä, ajokortittomuus/autottomuus"

"Kuntouttavan työtoiminnan paikkojen löytämisessä on haasteita. Samoin kulkeminen työtoimintapaikkaan voi olla hankalaa, koska etäisyydet voivat olla jopa 40-50km alueellamme, eikä julkista liikennettä juuri ole."

"Välillä myös kulkemisen ongelmat ovat arkipäivää. Ihmiset asuvat kaukana keskustasta eikä julkinen liikenne toimi."

Myös sellainen käytännön toiminnan haaste tuotiin esiin, että kuntouttavan työtoiminnan ryhmiä on ollut vaikea saada kootuksi. Haasteet ovat siis hyvin arkipäiväisiä ja toisaalta välillä hyvin pieneltä kuulostavia. Tällöin syntyy helposti harha, että ongelma olisi helposti ratkaistavissa. Kuitenkin esimerkiksi ryhmätoiminnan kohdalla tarvitaan ensinnäkin tilat, ohjaaja ja riittävä määrä toisilleen vertaisia asiakkaita, jotka pystyvät sitoutumaan toimintaan.

"Talviaikaan mielekästä tekemistä miehille, jotka eivät ole käsityötaiteisia."

Jatkopolut

Yksi vastauksissa selkeästi korostuva haaste liittyy kuntouttavan työtoiminnan jälkeiseen aikaan. Käsite jatkopolut mainittiin monessa vastauksessa. Jatkopolkujen löytyminen todettiin olevan hankalaa ja eteneminen kohti julkisia työvoimapalveluita tai työtä todettiin olevan hidasta. Vastauksissa on aistittavissa hienoista turhautumistakin, jota kuntouttavan työtoiminnan järjestäjä kokee niiden asiakkaiden kohdalla, jotka jatkavat vuodesta toiseen kuntouttavassa työtoiminnassa. Kuntouttavasta työtoiminnasta tulee prosessin sijasta jatkumo.

"Jatkopolkujen löytyminen kuntouttavan työtoiminnan jälkeen joissakin tapauksissa hankalaa (esim. soveltuvia työkokeilu-/palkkatukipaikkoja ei löydy tai ole asiakkaalle oikea-aikaisesti tarjolla)."

"Det är svårt att få klienterna vidare från arbetsverksamhet i rehabsyfte. Deras arbetsförmåga sätter oftast hinder för att gå vidare till mera kvalificerade arbeten."

"Att ta sig vidare till nya arbetsuppgifter. Personerna "fastnar" ofta i arbete i rehabiliterande syfte."

"Monen asiakkaan kohdalla eteneminen kuntouttavasta työtoiminnasta avoimille työmarkkinoille tai TE-palveluiden ensisijaisiin palveluihin kuten esim. työkokeiluun on varsin hidasta. Hitaus ei johdu kuntouttavan työtoiminnan laadusta vaan asiakkaiden moninaisista työllistymisenhaasteista."

Osaltaan asia liittyy tiiviisti asiakkaiden huonokuntoisuuteen. Vastauksissa tuotiin esiin, että joidenkin asiakkaiden kohdalla tavoite työllistyä on asiakkaan ikään tai toimintakykyyn nähden jo lähtökohtaisesti aivan liian korkea tai jopa suoraan mahdoton. Myös iäkkäät asiakkaat mainittiin tässä kohdassa. Katsottiin, että iäkkäiden asiakkaiden kohdalla ei ole edes odotettavissa, että asiakas etenisi kohti työmarkkinoita. Toisaalta vastauksista paistaa epäsuorasti myös se taustaolettamus, että kuntouttava työtoiminta on korostetun tavoitteellista toimintaa, ja asiakkailta odotetaan edistymistä ja etenemistä elämässä.

"Kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuu sellaisia asiakkaita, joilla ei enää ole työ/toimintakykyä jäljellä niin paljoa, että olisi tarkoituksenmukaista edesauttaa heidän siirtymistään joko työelämään tai julkisten työvoimapalveluiden piiriin. Tällöin kuntouttavasta työtoiminnasta tulee prosessin sijasta jatkumo."

"Työttömissä työnhakijoissa on henkilöitä, jotka eivät todellisuudessa enää koskaan kykene osallistumaan työmarkkinoiden toimintaan. Heille tulisi olla jatkossa tarjolla muuta tarkoituksenmukaisempaa palvelua kuin kuntouttavaa työtoimintaa, koska nyt se on palvelu on heille täysin ylläpitävää ja siten kuntien työllisyysenhoidon resursseja kohdistuu tällä hetkellä merkittävästi muuhun kuin työllisyysenhoidolliseen tekemiseen."

"Många långtidsarbetslösa borde ha pension eller deltidspension."

"Asiakkaat eivät ole oikeasti työkykyisiä. Ongelmat voivat olla terveydellisiä, päihteidenkäyttöä ym. Näiden ihmisten ei tulisi olla työttömiä työnhakijoita. Sellaisia työmarkkinoita ei ole olemassa mihin tämä haasteellisempi puolisko kuntouttavassa työtoiminnassa olevista voisi työllistyä."

Tämän tutkimuksen aineistona toimineen, Länsi- ja Sisä-Suomen kunnille keväällä 2018 tehdyn kyselyn mukaan jopa 75 % vastanneista arvioi, että yli puolet asiakkaista palaa kuntouttavaan työtoimintaan ensimmäisen sopimuskauden jälkeen joko välittömästi tai myöhemmin vuoden sisällä. Lisäksi merkittävä osa vastanneista (41 %) arvioi kuntouttavan työtoiminnan kohtalaisen tehottomaksi, kun lopullisena tavoitteena on asiakkaan työllistyminen. Myös aiemmissa tutkimuksissa on voitu todeta, että sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut näyttävät toteuttavan enemmän sosiaalipoliittisia kuin työllisyyspoliittisia tavoitteita (Klem 2013, 73). Työtoiminnan vaikutukset ovat vähäisiä, kun niitä tarkastellaan työllistymisen siirtymisen näkökulmasta. Myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2017 tehdyn selvityksen mukaan vuonna 2016 yleisimmät siirtymät kuntouttavasta työtoiminnasta olivat siirtyminen uudelle kuntouttavalle jaksolle ja siirtyminen työttömäksi työnhakijaksi. Vain kolmessa prosentissa kuntia yleisin siirtymä oli työllistyminen. (THL 2017, 5.) Tässä kohdin on syytä muistaa, että kuntouttavalla työtoiminnalla on myös muita tavoitteita ja positiivisia vaikutuksia ihmisen elämään kuin työllistyminen (mm. Klem 2013). Tästä huolimatta kriittinen näkökulma korostuu tämän pro gradu-tutkimuksen vastauksissa. Kuntouttavan työtoiminnan tuloksellisuus ja

vaikuttavuus nähdään vastausten perusteella kyseenalaisena. Jatkopolkujen löytymiseen suhtaudutaan varauksella.

"Pitkään jatkuva (vuosia) kuntouttava työtoiminnassa olo useilla; ei johda eteenpäin työllistymisessä."

"Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus (kuntoutuminen, työkyvyn paraneminen jne.) ei aina toivottavaa"

"Kuntouttavan työtoiminnan asiakas harvoin työllistyy palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille."

"Att ta sig vidare till nya arbetsuppgifter. Personerna "fastnar" ofta i arbete i rehabiliterande syfte."

Moni asia kulminoituukin ehkä siihen, mitä kuntouttavalta työtoiminnalta oikeastaan odotetaan. Täytyykö kaikkien asiakkaiden kohdalla tavoitteena olla työllistyminen? Tuusan (2005, 69) haastattelemat sosiaalityöntekijät arvioivat, että pyrkimys kokonaisvaltaiseen kuntoutukseen ja suuret asiakasmäärät ja epärealistiset odotukset ovat ristiriidassa keskenään. Klemin (2013, 72) mukaan kuntouttavan työtoiminnan palvelut ylläpitävät asiakkaiden toimintakykyä ja päivittäisiä taitoja, tarjoavat yhteisön, johon kuulua ja antavat mielekästä tekemistä päiviin. Voisiko tämä olla riittävästi, ainakin osalle asiakkaista?

Tarvittaisiin ehkä yleistä keskustelua siitä, mitkä ovat aktiivisen kansalaisuuden kriteerin kannalta riittäviä toimintoja ja aktiivisuuden kriteerejä (Raitakari ym. 2017, 221). Useimmiten asiakkaat näkevät itsensä aktiivisina taistellessaan tietään takaisin osaksi yhteisöä. Kulttuuriset odotukset aktiiviselta kansalaiselta ovat kuitenkin paljon korkeammat. Ihmisen tulisi olla itsenäinen, työkykyinen ja osallistua erilaisten yhteisöjen ja perhe-elämän toimintoihin. Tämän seurauksena asiakasta ei yhteiskunnan silmissä nähdäkään aktiivisena tai hänen ponnistelujaan riittävänä. Tällä taas voi olla haitalliset vaikutukset asiakkaan etenemiselle. Aktiivisen kansalaisuuden tulisi olla asia, joka ymmärretään laajana konseptina, joka käsittää eri aktiivisuuden ja osallistumisen tasoja. Aktiivisen kansalaisen käsite on lopulta kuitenkin suhteellinen. Onkin hyvä kysymys, onko aktiivinen kansalaisuus epärealistinen poliittinen ihannekuva, joka jättää suuren osan yhteiskunnan jäsenistä ulkopuolelle? Ihmisen saattaminen aktiiviseksi kansalaiseksi ei ole suora ja yksinkertainen tie silloinkaan, vaikka kummallakin osapuolella, asiakkaalla ja työntekijällä, olisi tavoitteena passiivisesta aktiiviseksi kansalaiseksi siirtyminen. (Raitakari & Berger 2017, 123.)

Klem (2013) toteaa, että ristiriita työllistymistavoitteiden ja niiden toteutumisen välillä on suuri. Vaikka palveluilla tavoitellaan myös työllistymistä, ne toteutuvat lähes kokonaan toimintakyvyn ylläpitona ja arviointina. Myös työllistymistavoite on kuitenkin siinä mielessä ehdottoman tarpeellinen, että se mahdollistaa niiden etenemisen, jotka ovat työhön halukkaita ja kykeneviä. Tavoitteen selkeä määrittely on siinä mielessä tärkeää, että väärä tavoite voi ohjata toimintaa väärään suuntaan. Ratkaisuksi on esitetty palvelujen eriyttämistä toimintakykyä ylläpitäviin palveluihin ja työelämään siirtäviin palveluihin. Lisäksi asiakkaan liikkumisen näiden erillisten palveluiden välillä tulisi olla helppoa ja joustavaa. (Klem 2013, 74.)

Osittain edelliseen ratkaisumalliin liittyen on lisäksi yhtenä ratkaisuna esitetty (mm. Kesä ym. 2013, 47) selkeää jatkumoa palveluihin. Tällöin ei riitä, että on erilaisia palveluita erilaisille ja eri elämäntilanteessa oleville asiakkaille vaan olennaiseksi nousee se, että eri palvelut muodostavat jatkumon. Tällöin työelämäosallisuutta tukevien palveluiden ketju olisi saumaton ja sitä pitkin pystyisi portaittain ja joustavasti etenemään kohti työelämää.

Ratkaisuehdotuksia mietittäessä tulee kuitenkin myös muistaa, että työmarkkinakelpoisuuden kohottaminen ei nosta mahdollisuuksia työllistyä, mikäli tämän kaltaiselle työvoimalle ei ole kysyntää. Tämä huomio oli tehty myös osassa kyselyvastauksista. Työn kysynnässä tapahtuneet muutokset ovat tuoneet mukanaan rakenteellisen työttömyyden ja työttömyyden pitkäaikaistumisen. Aktivointitoimien painottaminen on nimenomaan vastaus näihin työelämän ja talouden muutoksiin. Niiden tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää työelämästä syrjään jääneiden työkykyä. Työnhakijoiden työmarkkinakelpoisuuden kohottamisen odotetaan lisäävän heidän työllistymismahdollisuuksiaan. (STM 2004, 13.) Logiikka on periaatteessa selkeä ja ymmärrettävä. Lopulta mahdollisuudet ovat kuitenkin sidotut työn kysynnän muutoksiin.

4.2 Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen

Kyselyssä kunnilta tiedusteltiin haasteiden lisäksi sitä, miten kunnassa on pyritty kehittämään kuntouttavan työtoiminnan palveluita ja työtoimintaan sijoittuvien asiakkaiden muita palveluita. Vastauksissa tuodaan selkeästi esiin työtoimintapaikkojen määrällistä ja laadullista kehittämistä, yhteistyöhön, henkilöstöön ja resursointiin panostamista sekä rakenteiden ja prosessien kehittämistä. Lisäksi painotetaan asiakaslähtöistä tavoitteenasettelua, jossa asiakkaan parempi pärjääminen tulevaisuudessa on keskiössä. Toisaalta myös sosiaalinen kuntoutus yhtenä ratkaisuna ongelmiin esiintyi useammassa vastauksessa.

Enemmän ja moninaisempaa

Ensinnäkin kyselyvastauksissa tuotiin esiin, kuinka kunnassa on kehitetty kuntouttavan työtoiminnan työpajoja, sekä sisällöllisesti että määrällisesti. Työpajat ovat vain yksi kuntouttavan työtoiminnan toteuttamismuoto, mutta selkeästi niihin on kohdistettu eniten kehittämistoimintaa. Monessa kunnassa on pyritty etsimään lisää erilaisia kuntouttavan työtoiminnan työpajoja, jotta jokaiselle asiakkaalle löytyisi juuri hänelle sopiva työtoimintapaikka. Asiakkaiden erityispiirteet mainittiin useassa vastauksessa kuten myös palvelujen monipuolisuus ja asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin vastaaminen.

”Pääasiassa hankkeiden ja yhdistysten avulla kehitetään ryhmäpalvelujen monimuotoisuutta ja erilaisille asiakasryhmille suunnattuja palveluja.”

”Sisältöä on kehitetty ja vaihtoehtoisia työtoimintamuotoja on kehitetty.”

”Olemme monipuolistaneet pajatoimintaa.”

"Uudet tilat, jotka mahdollistavat uudenlaisia toimintoja"

Työpajatoiminnan lisäksi selkeä painotus oli muiden palvelujen kehittämisessä työpajojen rinnalla. Erilaisiin ryhmätoimintoihin ja henkilökohtaiseen ohjaukseen ja valmennukseen oli satsattu ja pyrittiin satsaamaan yhä enemmän. Myös erilaiset kurssit ja luennot, esimerkiksi työelämään orientoiva valmennuskurssi, tuotiin tässä yhteydessä esiin. Koulutukset, ohjaus ja ryhmätoiminta koskivat sisällöltään usein työnhakuun liittyvien taitojen opettelua, asiakkaalle annettavaa palveluohjausta ja palvelutarpeen arviointien tekemistä asiakkaalle.

"Olemme laajentaneet kuntouttavaa työtoimintaa kaikille eri kunnan toimialoille."

"uusia työtehtäviä palvelujen kehittämiseksi ja monipuolistamiseksi"; "Työn hakuun ja koulutukseen ohjausta"

"Mahdollisuuksien mukaan on pyritty entisestään lisäämään kuntouttavaa työtoimintaa myös kaupungin omissa toimipisteissä"

Moniongelmaisuus oli yksi kyselyvastauksissa korostunut kuntouttavan työtoiminnan haaste. Haaste on yleisesti tunnistettu, ja monessa tutkimuksessa (mm. Karjalainen ja Karjalainen 2010, 70) todetaan, että suurella osalla kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista on sekä terveydellisiä että sosiaalisia ongelmia ja esteitä. Erilaisia työtoimintapaikkoja lisäämällä on kyselyvastausten perusteella pyritty vastaamaan ehkä juuri tähän haasteeseen.

"Hankkimalla laaja yhteistyökumppaniverkosto, joka mahdollistaa kuntouttavan työtoiminnan monipuolisen palvelutarjonnan erilaisille asiakkaille - yhteensä n. 100 eri järjestöä/yhdistystä. Näin voidaan ottaa huomioon esim. asiakkaiden erilaiset koulutustasot ja osaamiset."

"Palvelut on kehitetty ja jaoteltu asiakkaiden palvelutarpeiden mukaan."

"Kuntouttavan työtoiminnan ryhmätoimintaa lisätty"

"Kuntouttavaan työtoimintaa voi osallistua työelämään orientoivan valmennuskurssin kautta."

"Vi har ordnat bl.a. livshanteringskurser."

"Järjestämällä ryhmätoimintaa, jonka aikana kasvatetaan työnhakuun ja työelämään tarvittavia taitoja sekä luodaan jatkopolut"

Edellä mainitut toiminnot luetaan kuntouttavan työtoiminnan palveluiksi, mutta vastausten kautta tulee selkeästi ilmi, että myös kuntouttavan työtoiminnan ulkopuolisia palveluita on pyritty lisäämään. Tällöin kyse on etenkin terveys-, päihde- ja mielenterveyspalveluista. Näitä palveluita pyritään tarjoamaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille aktiivisemmin ja enemmän.

”Työtoiminnassa oleville henkilöille tarjotaan esimerkiksi liikuntaa ja sitä kautta pyritään parantamaan työkykyä.”

”Kuntouttavaan työtoimintaan voidaan kytkeä muita olemassa olevia palveluja tai toimintoja, kuten esim. työkyvyn arviointi, depressiohoito, päihdehoito, koulutukset jne.”

”Parin viime vuoden aikana sosiaali- ja terveystalvet ovat olleet mukana palvelujen kehittämisessä.”

”On lisätty matalan kynnyksen päihde- ja mielenterveyspalveluja.”

Vastauksista on nähtävissä henkilökohtaisten tapaamisten merkityksen korostaminen. Ollaan yleisesti sitä mieltä, että asiakkaan ja työntekijän tulee tavata kasvokkain.

”Tämän kohderyhmän asiakkaat tarvitsevat henkilökohtaista ja paikallista palvelua. Heidä ei tavoiteta sähköisten palveluiden avulla”

”Te-toimiston työntekijä, sosiaaliohjaaja ja sosiaalityöntekijä tapaavat asiakkaita 2x/kk”

Karjalaisen ja Karjalaisen mukaan osalle asiakkaista kuntouttava työtoiminta voi olla ainoa yhteisöllinen toiminta, jossa he selviytyvät. Tällöin työtoiminnalla on toimintakykyä ylläpitävä luonne. Heillä työtoimintajaksot toistuvat peräkkäin ja kuntouttava työtoiminta kokonaisuudessaan kestää pitkään. Asiakkaista osa saattaa olla niin sosiaalistuneita työtoimintapaikkaan, että sieltä muuhun toimenpiteeseen siirtyminen on vaikeaa. Näyttäisikin siltä, että osa asiakkaista tarvitsee pitkäkestoista tai jopa pysyväluonteista työtoimintaa, jotta heidän sosiaalinen ja terveydellinen toimintakykynsä ei heikentyisi ainakaan enempää. Karjalainen ja Karjalainen päätyvätkin kysymään, voitaisiinko sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa lisätä ja monipuolistaa kunnissa? Lisäksi pohdinnan arvoinen asia on, voisiko toimintakyvyn ylläpito olla riittävä tavoite osalle kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista? (Karjalainen & Karjalainen 2010, 70.) Tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan laki sääntelee työtoiminnan kestoa hyvin tarkkaan. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 13 §:n mukaan kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3–24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan. Kuntouttavaa työtoimintaa ei ole tarkoitettu pysyväksi palveluksi, vaan tarkoituksena on, että asiakas etenee kuntouttavasta työtoiminnasta muihin palveluihin, koulutukseen tai työhön. Tässä on siis yksi asiakasryhmä, jonka tarpeeseen ei pystytä vastaamaan esimerkiksi sillä, että lisätään kuntouttavan työtoiminnan paikkoja tai monipuolistetaan tarjontaa. Jotta tällaisen asiakasryhmän tilanteeseen olisi mahdollista päästä vaikuttamaan, vaaditaan varmasti järeämpiä rakenteellisen tason toimenpiteitä, myös lainsäädännön tasolla. Karjalaisen ja Karjalaisen (2010, 70) mukaan kuntouttavalle työtoiminnalle tarvittaisiinkin selkeästi muotoiltuja hyvinvointi- ja sosiaalipoliittisia tavoitteita.

Yhteistyöhön panostaminen

Yhteistyö yksittäisenä sanana on sellainen, joka toistuu selkeästi vastauksissa. Vastauksista saa sellaisen kuvan, että kuntouttavan työtoiminnan järjestäjätahot pyrkivät selvästi lisäämään yhteistyön määrää muiden toimijoiden kanssa. Yhteistyön merkitys on siis selkeästi tunnistettu kunnissa. Yhteistyötahoja mainitaan useita: muut kunnat, oman kunnan eri sektorit, etsivä nuorisotyö, Kela, seurakunta, muut viranomaiset, TE-toimisto, järjestöt ja yhdistykset, eri hankkeet, terveys-, päihde- ja mielenterveyspalvelut. Myös aiemmassa tutkimuksessa yhteistyö kunnan sosiaali- ja terveystoimen, TE-toimiston, Kelan ja muiden toimijoiden välillä on nostettu palvelujärjestelmän kehittämiskohteeksi. (mm. Klem 2013, 73; Paavola 2016, 124).

”Tiivis yhteistyö muiden viranomaisten kanssa”

”Hankkimalla laaja yhteistyökumppaniverkosto, joka mahdollistaa kuntouttavan työtoiminnan monipuolisen palvelutarjonnan erilaisille asiakkaille - yhteensä n. 100 eri järjestöä/yhdistystä. Näin voidaan ottaa huomioon esim. asiakkaiden erilaiset koulutustasot ja osaamiset.”

”Hyödynnetään naapurikunnan pajatoimintaa.”

”Yhteistyötä seurakunnan kanssa tiivistetty”

Etenkin TE-toimiston toimintaan yhteistyössä kunnan kanssa esitettiin useampikin kriittinen näkökanta kyselyvastauksissa. Myös aikaisemmassa tutkimuksessa (mm. Klem 2013, 73; Paavola 2016, 124) sosiaalitoimen ja TE-toimiston välistä yhteistyötä ja työnjakoa on nähty olevan tarve kehittää ja selkiyttää.

”TE-palveluiden kanssa saatu yhteistyötä kehitettyä ja 3.palvelulinjan (tuettu työllistyminen) kanssa yhteistyö sujuu ongelmitta. Ajoittain haasteita on ollut muiden palvelulinjojen asiakkaiden ohjautumisessa kuntouttavaan työtoimintaan. Vaikka paikallistasolla asiakas tunnetaan ja tiedetään hänen palvelutarpeensa ja asiakas itse haluaisi palveluun, TE-toimisto ei aina palvelua mahdollista. Onkin herännyt kysymys, miten TE-palvelut pystyy puhelinkontaktin perusteella tulkitsemaan asiakkaan palvelutarvetta paremmin kuin paikalliset, asiakkaan kanssa työskentelevät tahot. TE-palveluissa asiakkaan palvelutarve tulisi nähdä asiakkaasta käsin eikä esim. TE-palveluiden eri palvelulinjoista käsin (ei voi saada tiettyä palvelua jos asiakkuus tietyllä palvelulinjalla).”

”Kuntouttavan työtoiminnan jälkeiset astetta vaativammat palvelut myös isolta osalta puuttuvat eli Te-toimisto / ELY ei ole pystynyt niitä järjestämään eikä asiakasohjaus heidän toimestaan palveluihin ole toiminut. Nyt kuntakokeilun aikana kunta on pystynyt paljon paremmin huolehtimaan itse palveluohjauksesta ja tuloksiakin on siten saatu.”

Tulee muistaa, että yhteistyöllä kunnan sosiaalitoimen ja työhallinnon välillä ei ole vielä kovin pitkät perinteet. Vasta kuntouttavan työtoiminnan laki toi selkeän velvoittavuuden yhteistyön harjoittamiselle (mm. Tuusa 2005, 85). Jo lain alkumetreillä vuonna 2004 voitiin lain sisältämän yhteistyövelvoitteen katsoa edistäneen

merkittävästi sosiaali- ja työvoimahallinnon yhteistyökäytäntöjä. STM:n teettämään tutkimukseen vastanneiden kesken nimenomaan tämä seikka oli nähty lain vahvuutena. Vastaajien mukaan yhteistyökäytännöt olivat muuttuneet sujuvammiksi. (STM 2004, 17.)

Voidaanko siis selkiytymättömästä vastuunjaosta ja yhteistyöhaasteista syyttää suhteellisen lyhyttä yhteistyön taivalta? Millaisessa ajassa voidaan odottaa yhteistyömallien vakiintuvan ja hyvien käytäntöjen löytyvän? Kuntouttava työtoiminnan laki täyttää kohta 20 vuotta. Tämä on siis se aika, kun yhteistyökäytäntöjä on ehditty harjoitella.

Resursointi

Vastausten perusteella myös selkeätä rahallista panostamista palvelujen kehittämiseen on tehty. Monissa kunnissa on palkattu erillinen työntekijä, koordinaattori tai muu työntekijä kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseen tai ryhmätoimintoja ja yksilöohjausta vetämään.

”Nuoriin on panostettu työntekijäresursseja siten, että hyvinkin tiivis yksilöohjaus on mahdollista.”

”Vuoden 2017 aikana kuntaan palkattiin psykiatrinen sairaanhoitaja, jonka vastaanotolle pääsee ilman lähetettä ja matalalla kynnyksellä.”

”Palkkaamalla työllistämiskoordinaattori vuonna 2017, joka on nyt kehittänyt erialaisia palveluita ja kohdentanut kuntouttavaa työtoimintaa eri sektoreille kunnassa.”

”[...] kaupungin toiveesta [...] on määräaikaaisesti voitu palkata kevästä 2015-31.12.2018 kuntouttavan työtoiminnan ohjaaja asiakkaita varten. [...] kaupunki on alkanut kehittämään Kierrätyskeskusta kuntouttavan työtoiminnan paikkana. Sinne on palkattu oma ohjaaja, ja se toimii hyvin matalan kynnyksen paikkana.”

Resursseja käytetään myös kentällä kuntouttavaa työtoimintaa toteuttaviin palveluntuottajiin uusilla tavoilla. Palveluntuottajaa saatetaan esimerkiksi palkita siitä, jos asiakas etenee seuraavaan palveluun, opintoihin tai työhön.

”Palvelujen hankinnassa ollaan siirrytty kohti vaikuttavuuden hankintaa, palveluntuottajia palkitaan siirtymistä kohti työelämään.”

”Ostopalveluiden hinnoittelu perustuu peruspäivähintaan ja kannusteisiin. Kannusteet on määritelty ja hinnoiteltu ennalta. Kannusteilla haetaan tavoitteellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta.”

On tärkeä muistaa, että moniongelmaisuus ja resurssipula, jotka kumpikin ovat kuntien mielestä selkeitä haasteita kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä, kietoutuvat yhteen. Kallio ym. (2008) toteavat, että kuntouttavan työtoiminnan asiakaskunta on varsin heterogeenistä, jolloin mukana on helppoja asiakkaita, jotka

tarvitsevat vain halpoja rutiinipalveluja, ja mukana on vaikeita ja moniongelmallisia asiakkaita, jotka tarvitsevat henkilökohtaisia erikoispalveluja. Jälkimmäisen asiakasryhmän kohdalla kuntouttavan työtoiminnan kulut voivat olla huomattavan suuret. (Kallio ym. 2008, 60.) Voi olla pohtimisen arvoista, tulisiko näitä kahta, moniongelmaisuuutta ja resursointia, pyrkiä ratkomaan yhdessä mikäli ne ovat niin tiiviisti kietoutuneita toisiinsa.

Yleisesti tiedossa olevan koko ajan tiukentuvan kuntatalouden kannalta oli yllättävää, että resursointiin panostaminen esiintyi niin selkeästi kyselyn vastauksissa. Tämä oli positiivinen tulos jo siitäkin syystä, että riittämätön resursointi korostui kyselyvastauksissa kuntouttavan työtoiminnan haasteissa niin voimakkaasti. Erityisesti kuntouttavan työtoiminnan tulevaisuuden kannalta tällainen tutkimustulos luo toivoa.

Rakenteiden ja prosessien kehittäminen

Monissa vastauksissa tuotiin esiin kunnan tai kuntayhtymän prosessien ja rakenteiden kehittäminen kuntouttavan työtoiminnan palveluiden parantamiseksi. On kehitetty palveluprosesseja, sovittu yhteisistä toimintamalleista, parannettu seurantaa ja suunnitelmallisuutta, laadittu strategioita, uudelleenorganisoitu työllisyyspalveluita, otettu käyttöön erilaisia (sähköisiä) työvälineitä ja tehty asiakaspalautteen keräämisestä ja hyödyntämisestä systemaattista toimintaa. Joissain vastauksissa mainittiin lisäksi työllisyyskokeilu, joka on ohjannut kehittämistyötä.

”työllisyysstrategian laatiminen”

”Kompassi-palvelutarpeen arvioimisen työväline”

”Seurantapalaverien käytäntöjä yhtenäistetty”

”Kunta on uudelleenorganisoinut työllisyyspalvelunsa, kaikki samaan yksikköön.”

”Kunta on mukana työllisyyskokeilussa.”

”On kehitetty työpajan henkilöstön osaamista, otettu käyttöön Party-järjestelmä”

”Asiakasraati ja asiakaspalautteen kerääminen ovat systemaattista toimintaa”

”Olemme mukana työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa 31.12.2018 saakka, joten meillä kunnallisissa työllisyyspalveluissa on kokonaisvastuu asiakkaiden palveluista”

Kyselyvastausten mukaan rakenteita ja prosesseja kehitetään käytännössä usein erilaisissa hankkeissa. Se että kehittämistyötä toteutetaan erillisten hankkeiden voimin lienee nykyään yleisesti hyvin tyypillinen tapa kunnissa.

”Yhteistyössä hankkeiden kanssa toteutettu mallintaminen ja sisällöllinen kehittäminen”

”Hankkeiden avulla on kehitetty mm. ryhmätoimintoja.”

”työllisyyspoliittiset hankkeet”

”On myös sopeuduttava jatkuvasti vaihtuviin hankkeisiin. Hankkeet vievät myös kaupungin työntekijöiltä paljon työaikaa (yhteistyökuvioiden sopiminen jne.).”

”Pääasiassa hankkeiden ja yhdistysten avulla kehitetään ryhmäpalvelujen monimuotoisuutta ja erilaisille asiakasryhmille suunnattuja palveluja.”

Palveluiden pirstaleisuus on yksi rakenteellinen ongelma, jolla voi olla suuri merkitys palvelujärjestelmän kokonaisuuden toimivuudelle ja siihen liittyvälle asiakaskokemukselle. Määttä (2012) toteaa, että perusturvaa hakevan henkilön tilanne on usein monen sosiaalisen riskin yhdistelmä. Asiakkaan ongelmat kumuloituvat, ja hänen viranomaiskontaktinsa lisääntyvät. Pirstaloitunut järjestelmä rakentuu toimipaikoittain tehtäville erillisille päätöksille ja kukin viranomainen tekee päätöksensä omasta lähtökohdastaan. Kokonaisvaltaista koordinaatiota eri toimijoiden välillä juuri ole olemassa. Määttä näkee kumuloituneiden ongelmien suurimpana ongelmana ja aiheuttajana juurikin suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän pirstaloituneisuuden. Määttä peräänkuuluttaakin viranomaisyhteistyötä ja moniammatillisuutta ja näkee sen yhtenä ratkaisuna pirstaloituneeseen rakenteeseen. Tarvitaan selkeitä yhteistyöprosesseja eli rakenteita, joissa eri toimijat ovat tietoisia toistensa rooleista ja voivat siten suunnitelmallisesti pyrkiä kohti kaikkien tuntemaa yhteistä tavoitetta. (Määttä 2012, 129-133.) Varsinaista palvelujen pirstaleisuutta tai siihen viittaavaa termiä ei tämän pro gradu-tutkimuksen kyselyvastauksissa esiintynyt, mikä on sinänsä mielenkiintoinen tutkimustulos ja antaa ymmärtää, ettei tällaista ongelmaa kyseisissä kunnissa ole tunnistettu. Toisaalta palveluiden koordinoinnin ja eri toimijoiden yhteistyön kehittämisen tarve käy vastauksista selkeästi ilmi, mikä sinänsä saattaa viitata myös juurikin pirstaleiseen palvelujärjestelmään.

”Saatu kehitettyä koko palveluprosessiketjua”

”On sovittu yhteiset toimintamallit alueella, seuranta ja suunnitelmallisuutta on parannettu.”

”Palvelutuottajia on kuultu ja heidän näkemyksiään on huomioitu palvelujen kehittämisessä.”

Tulevaisuuteen kurottaminen

Suuressa osassa vastauksista näkyy se, että tavoitteena on selkeästi asiakkaan parempi pärjääminen tulevaisuudessa, eteneminen kohti itsenäistä elämää ja työmarkkinoita. Kehittämistyössä pyritään siihen, että palveluja parantamalla asiakas saataisiin tehokkaammin etenemään kuntouttavasta työtoiminnasta seuraavalle askeleelle.

Osa vastauksista liikkuu hyvin yleisellä tasolla, osassa mainitaan myös konkreettisia käytännön esimerkkejä siitä, miten asiakkaiden etenemiseen palveluissa on panostettu. Vastauksista käydä usein esiin myös konkreettinen yhteistyö työllisyyspalveluiden kanssa.

"Sisältöä on pyritty kehittämään työmarkkinoita vastaaviksi mm. perustettu pajoja aloille, joissa työtä mm. siivous, rakennus, keittiö. Asiakkaan yksilöllistä kohtaamista kehitetty ja osaamista tuodaan näkyväksi kutyn eritasoilla esim. mitä työkykyisempi, työtehtävät lähempänä työelämää. Osatutkintojen mahdollisuutta lisätty, kottikoulutuksia mahdollistettu. Palkkatuki kutyn jälkeen silloin, kun työpaikka tiedossa tai pajalle ja sen kautta alihankintana yrityksiin."

"Palkkatukipaikkoja kunnassa on lisätty ja niitä tarjotaan kuntouttavan työtoiminnan jatkoksi."

"[...] kunnan työpaja kehittänyt ja laajentanut toimintaansa, mm. järjestämällä ryhmätoimintaa, jonka aikana kasvatetaan työnhakuun ja työelämään tarvittavia taitoja sekä luodaan jatkopolut."

"Kuntouttavan työtoiminnan sisältöjä on myös opinnollistettu varsin laajasti, joten osallistujat voivat saada osaamistodistuksia tai antaa näyttöjä tutkinnon osista."

"Asiakkaille pyritään etsimään väyliä työelämään sekä tarvittaessa selvitetään esim. terveystodistusten/ kuntoutuksen tarvetta."

Useimmiten tavoitteena on selvästi asiakkaan eteneminen kohti työmarkkinoita, mutta tämä ei ole ainut tavoite. Vastausten perusteella näyttäisi siltä, että kunnissa on tiedostettu, että asiakkaan eteneminen tapahtuu askel askeleelta, hiljalleen, ja että isoja harppauksia ei voida odottaa. Yhtenä jatkopolkuna voi myös olla jatkaminen kuntouttavassa työtoiminnassa.

"Järjestämällä ryhmätoimintaa, jonka aikana kasvatetaan työnhakuun ja työelämään tarvittavia taitoja sekä luodaan jatkopolut; Jokaiselle suunnitellaan ryhmän jälkeen jatkopolku esimerkiksi palkkatukityöhön tai jatkamaan kuntouttavaa työtoimintaa pajalla."

"Jokaiselle suunnitellaan ryhmän jälkeen jatkopolku esimerkiksi palkkatukityöhön tai jatkamaan kuntouttavaa työtoimintaa pajalla."

"Kuntouttava työtoiminta on kunnan näkökulmasta merkittävä ensiporras etenemiseen kohti opiskelua ja työmarkkinoita tai toisaalta sen lisänäytön saamiseen, ettei asiakkaan työkyky ole sen kaltainen, että hän kykenisi edes työtoimintaan. Työtoiminnassa oleville henkilöille tarjotaan esimerkiksi liikuntaa ja sitä kautta pyritään parantamaan työkykyä."

Sosiaalinen kuntoutus ratkaisuna

Osassa vastauksista mainittiin sosiaalinen kuntoutus yhtenä ratkaisuna kuntouttavan työtoiminnan haasteisiin. Sosiaalinen kuntoutus ei varsinaisesti korostunut vastauksissa, mutta useampi vastaaja nosti sen kuitenkin esiin yhtenä ratkaisuvaihtoehtona. Tarkemmin ottaen sekä haasteita että kehittämistoimenpiteitä koskevissa vastauksissa esiintyi yksittäisiä mainintoja sosiaalisesta kuntoutuksesta. Kun kunnilta tiedusteltiin kuntouttavan työtoiminnan haasteita, monessa vastauksessa todettiin asiakkaiden olevan liian huonokuntoisia osallistuakseen kuntouttavaan työtoimintaan. Sosiaalinen kuntoutus on palvelumuoto näille asiakkaille ja samalla mahdollinen polku kuntouttavaan työtoimintaan ja tätä kautta kohti julkisia työvoimapalveluja ja työmarkkinoita. Eräässä vastauksessa sosiaalinen kuntoutus oli nimetty kuntouttavan työtoiminnan esikouluksi, ja tämä kertoo hyvin sosiaalisen kuntoutuksen luonteesta.

”Vuoden 2018 aikana on pyrkimys kehittää toimintamuotoa, joka olisi lähempänä sosiaalista kuntoutusta. Kokemuksen mukaan tällaiselle kuntouttavan työtoiminnan eskarille on tarve olemassa.”

”Olemme kehittämässä sosiaalisen kuntoutuksen toimintaa sosiaalitoimen kanssa sekä päihdepuolen kanssa, koska kaikki eivät kykene vielä osallistumaan kuntouttavaan toimintaan.”

”[...] perustettu Suunta-nuorten sosiaalisen kuntoutuksen ryhmä keväällä 2017, keskittyy erityisesti alle 29-vuotiaiden nuorten elämäntilanteisiin, koulutukseen ja työllistymiseen.”

Toisaalta sosiaaliselle kuntoutukselle nähdään olevan tarvetta myös täysin irrallisena palveluna. Tällöin kyse ei ole kuntouttavaa työtoimintaa edeltävästä palvelusta, jonka tavoitteena on asiakkaan eteneminen kohti kuntouttavaa työtoimintaa ja lopulta avoimia työmarkkinoita. Sosiaalinen kuntoutus omana palvelunaan on eri asia sisältäen ajatuksen täysin omasta asiakassegmentistä ja erilaisista tavoitteista. Tällöin kyse ei ole kuntouttavan työtoiminnan kanssa rinnakkaisesta palvelusta tai sitä edeltävästä palvelusta, vaan tietyille asiakasryhmälle tarkoitettua palvelusta, jonka tavoitteet ovat muualla kuin työllistymisessä.

”Kuntouttava työtoiminta tulisi olla kaksijakoinen. Sosiaalisena kuntoutuksena niille joilla on paljon ihan toimintakykyyn ja elämäntilanteeseen liittyviä kuntoutustarpeita. Työllistymistä edistävänä palveluna niille, joiden kanssa voidaan tehdä työmarkkinoiden suuntaan kuntouttavia toimia kuten motivointia valmennuksiin ja koulutuksiin sekä muihin osaamista kehittäviin palveluihin, asennetta tarkastelevia valmennuksia sekä erilaisia osaamiskartoituksia mukaan lukien käytännön työtehtävät.”

Tuusan (2005, 87) mukaan jo vuonna 2003 havaittiin, että aktivointiin tarvitaan lisää sosiaalisen kuntoutuksen palveluja. Näiden palvelujen avulla tuetaan nimenomaan asiakkaan arkista selviytymistä ja kuntoutumista, mutta myös lisätään asiakkaan työllistymisvalmiuksia.

”Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa kohdellaan kuin palkkatyöntekijää, kuntoutumisen vaihetta ei tunnisteta. Matalan kynnyksen toimintaa tarvitaan, esim. sosiaalista kuntoutusta pajatyypisesti.”

Nykypäivänä sosiaalista kuntoutusta on jo käytössä monessa kunnassa kuntouttavaa työtoimintaa edeltävänä palveluna niille, jotka eivät toistaiseksi ole vielä kykeneväisiä kuntouttavaan työtoimintaan. Toiminnan tavoitteena on siirtyä kuntouttavaan työtoimintaan sosiaalisen kuntoutuksen jälkeen. (Kesä ym. 2013.) Tämä tavoite liittyy usein esitettyyn porrasmalliin, joka kuvaa työllistymisen edistymistä ja jossa työtön osallistuu ensin sosiaaliseen kuntoutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan ja etenee porrasskerrallaan kohti työmarkkinoita. Niin hienolta kuin tällainen selkeä ja askel askeleelta suoraviivaisesti etenevä malli kuulostaakin, toteutuu se Mäntynevan ja Hiilamon (2018, 24) mukaan kuitenkin vain harvoin. Todennäköisempää on aloittaa uusi aktivointitoimenpide tai jäädä kotiin. (Mäntyneva & Hiilamo 2018, 24.)

Henkilöstöllä palvelun perusasiat kuntoon

Kyselyyn vastanneet kunnat ottivat kantaa myös kuntouttavan työtoiminnan henkilöstöön. Vastauksista on nähtävissä, että kunnissa on ymmärretty henkilöstön merkitys. Ei ole yhdentekevää, ketkä kuntouttavaa työtoimintaa toteuttavat. Varsinaiset henkilöstön pätevyyteen liittyvät tekijät eivät vastauksissa kuitenkaan toistu, eikä henkilöstöstä ole puhuttu samassa yhteydessä palvelun laadun kanssa tai viitaten näiden tekijöiden yhteyteen. Vastauksissa kyse on ennemminkin lain edellytykset täyttävän palvelun perusasioista, esimerkiksi siitä, että kuntouttavaan työtoimintaan on palkattu erillistä henkilökuntaa, ja että osalla henkilökunnasta on sosiaalihuollon ammattihenkilön pätevyys. Onkin pohtimisen arvoinen asia, näkevätkö kunnat kehittämistoimintana sellaisen toiminnan, joka on yksi selkeä lain edellytys ja jonka periaatteessa tulisi toteutua jokapäiväisessä palvelun järjestämisessä?

”Servicen har även blivit bättre genom att ansvarspersonerna på verksamhetsställena har underrättats om deras roll där den rehabiliterande arbetsverksamheten utförs.”

”Kuntouttavan työtoiminnan ryhmissä käy ohjaajan lisäksi myös sosiaaliohjaaja.”

”[...] kaupungin toiveesta [...] on määräaikaaisesti voinut palkata keväästä 2015-31.12.2018 kuntouttavan työtoiminnan ohjaajan asiakkaita varten.”

”Työvalmennukseen on onnistuttu viime vuoden aikana rekrytoimaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, joilla on myös artesaanin koulutus.”

Kunnissa on ehkä hiljalleen ymmärretty se, että palvelu vaatii henkilöstöltä aivan erityistä osaamista. Asiakasvirran lisäksi työntekijät ovat vastuussa yhteistyöstä muiden kentän ammattilaisten kanssa. Tämä vaatii jatkuvaa asiakkaan tarpeiden arviointia ja sen määrittämistä, mihin palveluun asiakas kuuluisi, sopisi tai olisi oikeutettu. Työntekijän tulee myös tietää, kuka ammattilainen vastaa mistäkin toiminnosta tai palvelusta ja missä kulkee kunkin toimijan toimivallan rajat. (Raitakari ym. 2017, 221.)

”Ostopalveluina hankittavien palvelukokonaisuuksien osalta on määritelty palvelukokonaisuuksien sisällöt, tavoitteet ja ohjaavan henkilöstön kelpoisuudet.

”Kunnassa kokoontuu säännöllisesti aikuissosiaalityön tiimi, joka kartoittaa myös kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden palvelutarpeita sekä käytäntöjä.”

”Tekninen on palkannut henkilön, joka vastaa kuntouttavan työtoiminnan henkilöiden työn jaosta. On ollut menestys, saatu vanhempia miehiäkin kuntouttavaan mukaan.”

”I januari 2017 tillsattes en sysselsättningskoordinator i Malax kommun som numera jobbar heltid med kommunens långtidsarbetslösa.”

”Kunta on aloittanut kuntouttavan työtoiminnan ryhmän, johon on palkattu ohjaaja.”

Kuten edellä kertaalleen todettiin, voidaan työllistymistä ja asiakkaan toimintakykyä edistävänä palvelumuotona käytettävän sosiaalisen kuntoutuksen tutkimustuloksia yleistää, tietyin varauksin, koskemaan myös kuntouttavaa työtoimintaa jo silläkin perusteella, että asiakkaat näissä palveluissa ovat usein samoja. Vinnurva (2001) toteaa, että sosiaalisessa kuntoutuksen asiakkaiden ongelmat ja tarpeet ovat niin moninaiset, ettei niihin ole mahdollista paneutua, eikä löytää ratkaisua pelkän kansalaistaidon ja empatian keinoin. Ammatillisen työotteen ja kokemuksen puute voivat johtaa tehottomaan ja jopa haitalliseen toimintaan. Syrjäytyneiden voimavaraistamiseen ja työelämään poluttamiseen tähtäävä työ on räätälöityä, yksilöllistä, moniammatilliseen työotteeseen ja osaamiseen perustuvaa työtä, jossa laatu on avainsana. (Vinnurva 2001, 82.) Vinnurva tuo tässä esiin siis juurikin haastava asiakasryhmän huomioimisen tarpeen palvelun laatuvaatimuksissa ja tätä kautta syntyvät korkeat henkilöstön osaamisvaatimukset, joita myös tämän tutkimuksen kyselyvastauksissa keväällä 2018 nostettiin esiin.

Asiakastyötä värittävät olennaisesti myös pakko ja sanktiot, kuten edellä on voitu todeta. Aktivoinnin ja kuntouttavan työtoiminnan kohdalla niillä on merkittävä rooli. Voidaan katsoa, että pitkäjänteisessä asiakasohjauksessa tarvitaan sekä tukea että vaatimuksia. Toisaalta taas lainsäädännön määrittelemien vaatimusten ja sanktioiden uhan jatkuva läsnäolo voi tuoda asiakastyöhön jännitteitä. Se että toimeentuloturvan entistä tiukempi yksilöllinen sääntely, kontrolli ja sitominen aktiivisuusvelvoitteeseen ovat jatkuvasti läsnä asiakastyössä luo jännitteitä. (Tuusa 2005, 62, 73.) Voitaisiko ajatellakin niin, että juuri pakon ja sanktioiden kohdalla ammattitaito ja siihen kohdistuvat vaatimukset korostuvat ja käyvät ilmeisiksi? Vaaditaan taitoa ja kykyä luoda luottamuksellinen ja tuloksekas asiakassuhde tilanteessa, jossa pakko ja sanktiot ovat koko ajan läsnä.

Asiakkaan ohjaamisessa kohti aktiivista kansalaisuutta vastuullistamisella on suuri rooli. Vastuullistaminen tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, että asiakasta ohjataan tekemään valintoja, joiden kautta mahdolliset riskit olisivat vältettävissä. Valinnat ja riskit ovat se, mistä asiakkaan ja työntekijän välillä käydään neuvotteluja arkisissa asiakaskohtaamisissa. Kohtaamiset sisältävät useimmiten myös jonkinasteista vastustamista. (Hall

ym. 2017, 128, 146.) Tämän perusteella voidaan tehdä se johtopäätelmä, että työntekijän ammattitaito ja siihen sisältyvä asiakkaan kohtaamisen taito nousevat merkittävään asemaan. Työntekijän tulee ammattitaitoonsa perustuen osata suhtautua myös asiakkaan vastustukseen.

5 YHTEENVETOA JA LOPPUPÄÄTELMÄ

Kuntouttavaa työtoimintaa järjestävien kuntien ja kuntayhtymien vastausten perusteella kuntouttavassa työtoiminnassa on todettu suhteellisen paljon haasteita. Haasteina nähdään työtoimintapaikkojen vähyyt, rajatut resurssit, arjen haasteet esimerkiksi välimatkoihin liittyen ja palvelulle asetetut liian suuret vaatimukset. Toisaalta haasteina nähdään myös henkilöstön pätevyyteen ja osaamiseen liittyvät seikat ja jatkokolkujen löytyminen asiakkaille. Selkeästi korostuu lisäksi näkökulma asiakkaista yhä vaativampana ja haasteellisempänä ryhmänä.

Yksi mielenkiintoinen huomio on se, että kuntouttavassa työtoiminnassa koetut haasteet kietoutuvat toisiinsa lujasti. Vastaukset menevät limittäin, yksi vastaus sopii useampaan kategoriaan, ja monen ongelman välillä voidaan nähdä lujia syy-seuraussuhteita. Tämä on varmasti asia, joka ei ainakaan helpota kuntouttavan työtoiminnan haasteiden ratkomista. On vaikea hahmottaa, mistä päästä kerää vyyhtiä lähtisi ratkomaan. Toisaalta voidaanko ajatella myös niin, että onnistumalla ratkaisemaan yhden ongelman saattaisi korjaantua joku toinenkin?

Osa ongelmista on toki sellaisia, ettei niitä palvelunjärjestämistasolla, kuntatasolla, ole mahdollista ratkaista. Esimerkiksi lainsäädäntöön liittyvät muutostarpeet ovat sellaisia, joiden kohdalla kunta joutuu tyytymään muutostarpeiden mahdollisimman tehokkaaseen eteenpäin viestimiseen lainsäätäjän suuntaan.

Mitä sitten vastauksissa jää sanomatta? Vaikka kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa tutkimuksessa on usein todettu suuria haasteita kunnan sosiaalitoimen ja työhallinnon yhteistyössä, ei tällaisia mainintoja tässä tutkimuksessa esiinny. Esimerkiksi Paavolan (2016) kuntatoimijoiden haastattelujen mukaan kunnissa kaivataan valtion ja kuntien välisen työnjaon selkeyttämistä, taloudellisen ja toiminnanjärjestämisen vastuun nivomista yhteen, sekä toimintaa ohjaavia linjauksia. Paavolan mukaan tämä tulisi huomioida myös valtionhallinnossa, jotta vastuun- ja työn jakamista voitaisiin selkiinnyttää. (Paavola 2016, 125.)

Klemin (2013) mukaan taas palveluihin liittyvä lainsäädäntö ja palvelujärjestelmä koetaan pirstaleisena ja vaikeaselkoisena, mikä johtaa lain kirjaviin tulkintoihin ja erilaisiin toimintakäytäntöihin eri kunnissa. Monesti on vaikea saada selville, mitä lakia milloinkin tulisi soveltaa. (Klem 2013, 75.) Lainsäädäntöä tai sen soveltamista ei tämän pro gradu-tutkimuksen vastauksissa kritisoitu, eikä lainsäädäntöön liittyviä vastauksia ylipäänsä juurikaan esiintynyt. Toisaalta kyselytutkimuksen monivalintakysymyksiä sisältävän osion kautta on mahdollista tehdä se johtopäätelmä, että lainmukaisessa palveluiden järjestämisessä on kunnissa joltain osin haasteita. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö ei näiden tulosten mukaan ole kaikilla palvelunjärjestäjäkunnilla kaikilta osin hallussa.

Yksi seikka, jota ei mainita haasteissa eikä kehittämistarpeissa, on johtaminen. Esimerkiksi Tuusan (2005) haastattelemien sosiaalityöntekijöiden mielestä keskeisimpiä kehittämistarpeita olivat panostus parempaan johtamisjärjestelmään, työn suunnitteluun, organisointiin ja koulutukseen. Tuusan mukaan aktivointi- ja työllistämispalveluiden suunnittelussa ja toteutuksessa tarvitaan hyvää johdon ja kentän välistä vuoropuhelua. Ilman kentällä tehtävän arkityön tuntemusta tavoitteet saatetaan asettaa epärealistisiksi ja painottaa liiaksi työllistymistä avoimille työmarkkinoille. (Tuusa 2005, 84.) Voidaan pohtia, miksi johtamiseen liittyviä tekijöitä ei mainittu tämän pro gradu-tutkielman vastauksissa. On aina mahdollista, että esimerkiksi vastaajajoukolla oli osaltaan vaikutusta asiaan. Suuri osa vastaajista kuului itse ennemmin johdon kuin kenttätöiden toimijoihin. Kysely ohjautui henkilöille, jotka hoitavat työssään varsinaisen kenttätöiden, käytännön toiminnan ja palvelun tuottamisen ohjaamiseen, hallinnoimiseen ja johtamiseen liittyviä tehtäviä.

Yksittäisiä mainintoja lukuunottamatta vastauksista ei käy erityisesti esiin myöskään se yleisesti keskustelussa ollut kehittämisvaatimus kuntouttavan työtoiminnan mahdollistamisesta yrityksissä. Esimerkiksi Klemin (2013) viisi vuotta aiemmin toteutetussa haastattelututkimuksessa esitettiin selkeä vaatimus joustavammasta järjestelmästä nimenomaan näiltä osin. Mikäli kuntouttavaa työtoimintaa olisi mahdollista järjestää myös yrityksissä, asiakkaille avautuisi haastateltujen mielestä monipuolisempia työtehtäviä. Erityisen tärkeäksi yrityksissä työskentelyn salliminen nähdään siitä näkökulmasta, että asiakkaille tarjoutuisi paremmat etenemismahdollisuudet, kun he kiinnittyisivät jo kuntouttavan työtoiminnan aikana suoraan työelämään. (Klem 2013, 76.) Vastaavia huomioita on tehty myös aiemmin (mm. STM 2004, 16) ja keskustelua kuntouttavan työtoiminnan lain uudistamisesta näiltä osin on käyty jo pitkään.

Kuntouttavan työtoiminnan nykypäivän haasteissa voidaan tämän tutkimuksen pohjalta nähdä hyvin samanlaisia tekijöitä kuin lain alkumetreillä. Sosiaali- ja terveysministeriön (2004) vuonna 2004 laaditun seurantaraportin mukaan kuntouttavan työtoiminnan lain tavoitteet ja aktivoiva toimintamalli olivat pääosin toimivia ja vastasivat olemassa olevaan palvelun tarpeeseen, mutta myös epäkohtia havaittiin. Ensinnäkin todettiin, että lain paikallisessa toteutuksessa on ollut suuria eroja. Lisäksi todettiin, että työvoiman kysynnän kasvu on olennainen tekijä ja tästä syystä sitä tukeviin toimenpiteisiin tulisi panostaa. Raportin mukaan jatkossa tulisi ratkaista, voidaanko avoimille työmarkkinoille työllistyminen asettaa koko kohderyhmän tavoitteeksi, erityisesti iäkkäämpien asiakkaiden kohdalla. Varsinaisen kuntouttavan työtoiminnan osalta tärkeäksi nähtiin toiminnan resurssien ja toimintaedellytyksien turvaaminen. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden työllistymisen mahdollistamiseksi tulisi työryhmän mukaan kehittää erilaisia väliin sijoituvia työmarkkinoita. (STM 2004, 12.) On mielenkiintoista voida todeta, että noin 14 vuoden jälkeen kuntouttavan työtoiminnan haasteet ovat edelleen samoja.

Vaikka kunnat näkevät kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä paljon haasteita, pyritään kuntouttavaa työtoimintaa kunnissa myös aktiivisesti kehittämään. Tämä käy selkeästi ilmi kyselyn tuloksista. Kuntouttavan työtoiminnan työpajoja on kehitetty sekä sisällöllisesti että määrällisesti. Myös kunnan tai kuntayhtymän yleisiä prosesseja ja rakenteita pyritään vastausten mukaan kehittämään kuntouttavan työtoiminnan palveluiden parantamiseksi. Lisäksi yhteistyön merkitys on ymmärretty ja kunnissa pyritään lisäämään yhteistyön määrää

sidosryhmien edustajien kanssa. Kehittämistyössä tähdätään asiakkaan etenemiseen kuntouttavasta työtoiminnasta seuraavalle askeleelle kohti työmarkkinoita. Osassa vastauksista mainittiin myös sosiaalinen kuntoutus yhtenä ratkaisuna haasteisiin. Henkilöstöön liittyvän kehittämisen osalta vastattiin, että kuntouttavaan työtoimintaan on palkattu erillistä henkilökuntaa, ja että osalla henkilökunnasta on sosiaalihuollon ammattihenkilön pätevyys. Vastaajat ovat tuoneet esiin hyvin konkreettisia, pitkiä ja käytäntöä havainnollistavia kuvauksia vastauksissaan sen sijaan, että olisi vastattu vain lyhyesti tai hyvin yleisellä tasolla. Tämä osoittaa sen, että kunnissa on tehty toimenpiteitä palvelujen kehittämiseksi, ja että kunnissa halutaan kehittää palveluita.

Entä miten sitten kuntouttavan työtoiminnan kehittämistoimenpiteet näyttäivät vastaavan kuntouttavassa työtoiminnassa todettuihin haasteisiin? Yksi eniten mainituista haasteista oli jatkopolkujen löytyminen asiakkaille kuntouttavan työtoiminnan jälkeen. Yllättävää oli, että tähän ongelmaan ei kehittämistoimien kohdalla juurikaan esitetty konkreettisia ratkaisuvaihtoehtoja. Selkeästi korostettiin kyllä tavoitetta asiakkaan etenemisestä elämässään ja kohti työmarkkinoita, mutta konkreettisia keinoja ei mainittu. Sen sijaan haasteita koskeissa vastauksissa paljon esiintyvä asiakkaiden moniongelmaisuus, terveydelliset ongelmat ja huonokuntoisuus vaikuttaisi tulleen havaituksi kunnissa kehittämistä vaativana teemana. Terveys-, päihde- ja mielenterveyspalveluiden tarjoamisen tavoite näkyy suurella osalla vastauksissa kehittämistoimina. Samoin henkilökohtaiseen ohjaukseen ja valmennukseen on vastausten mukaan satsattu ja pyrittiin satsaamaan yhä enemmän ja näin ollen voidaan todeta, että yhtenä haasteena nähtyyn rinnalla kulkemisen ja tiiviin henkilökohtaisen valmennuksen tarpeeseen oli pyritty vastaamaan.

Kuntouttava työtoiminta kuten muukin sosiaalihuollon palvelu, pohjautuu asiakastyölle. Tätä myötä asiakastyön onnistuminen voidaan katsoa yhdeksi tärkeimmistä tekijöistä onnistunutta palvelua määriteltäessä. Myös kyselyvastausten perusteella laadukkaasti asiakastyön merkitys on tunnustettu. Tuusan (2005) mukaan onnistunut asiakastyö edellyttää toimivia johtamis- ja yhteistyörakenteita sekä hyvät olosuhteet asiakaskontaktin luomiselle ja pitkäjänteiselle asiakastyölle. Työllistymistä korostavat tulostavoitteet voivat helposti häivyttää pitkäjänteisen, asiakkaan sosiaalista kuntoutumista tukevan työn saavutukset. (Tuusa 2005, 61, 84.) Ajallisesti pitkien asiakasprosessien mahdollistaminen voidaankin ehkä katsoa olevan se lähtökohta ja edellytys tuloksekkaan asiakastyön kehittymiselle, josta kaikki lähtee liikkeelle. Aikaisemman tutkimuksen ja tämän kyselyn vastausten pohjalta vaikuttaisi siltä, että tätä aikaa ei työlle tarjota, vaan kuntouttavalla työtoiminnalla saatetaan odottaa pikaihmeitä. Sekä ajallisesta että henkilöstöön liittyvistä resursseista on pulaa, ja tällä on suorat seuraukset pitkäjänteiselle asiakastyölle.

Tulisi pyrkiä muistamaan, että asiakkaan kaikki ongelmat eivät ratkea sillä, että hän työllistyy tai sillä, että hän alkaa saada toimeentulonsa palkkatyöstä. Esimerkiksi Yrjönsuuri (2008) puhuu asiakkaiden monimutkaisista elämäntilanteista ja haasteista, joita ei yksinkertaisilla tempuilla voida korjata. Yrjönsuuri toteaaakin, että hyvinvoinnin ja rahan vastakkainasettelu on tuttu kaikille sosiaalityön arjessa eläville. Sosiaalityön asiakkaista osa voi olla sellaisia, joiden elämä muuttuisi tyydyttäväksi pelkällä rahalla. Suurimmaksi osaksi pitkäaikaistyöttömyys tai muu syrjäytyminen kuitenkin johtaa epätydyttävään elämään tavoilla, joita ei voi korjata pelkällä rahalla. (Yrjönsuuri 2008, 302.) Työttömyys, etenkin pitkittyessään, aiheuttaa siis sellaista

vahinkoa, jota ei enää voida korjata pelkällä työttömyyden poistamisella. Tästä syystä sosiaalihuollon toimenpiteillä tulisi selkeästi olla myös muita tavoitteita. Olennaista tavoitteiden lisäksi olisi, että sosiaalityöllä olisi konkreettisia keinoja käytössään asiakkaiden moniin toisiinsa kietoutuneiden ongelmiin pureutumiseen.

Vastausten perusteella voi tehdä myös joitain epäsuoria huomioita. Vastauksista käy selkeästi esiin se, kuinka eri tasoisia palveluita kunnat, esimerkiksi koostaan riippuen, pystyvät asiakkailleen tarjoamaan. Osassa kunnista kehittämistoimet saattavat liittyä kuntouttavan työtoiminnan perusasioiden järjestämiseen, jolloin pyrkimyksenä on saada palvelun järjestäminen sille tasolle, että lain perusedellytykset täyttyvät. Toisissa kunnissa ja etenkin joillain suuremmilla palvelunjärjestäjillä on taas edetty seuraavalle tasolle. Tällöin palvelujen laatuun ja tuloksellisuuteen pyritään aktiivisesti vaikuttamaan esimerkiksi kilpailutukseen ja palvelunhankintaan liittyvillä seikoilla. Myös selkeitä rahallisia satsauksia, esimerkiksi rekrytointien myötä, on saatettu tehdä.

6 POHDINTA

Oikeus hyvään sosiaalihuoltoon on myös kuntouttavaa työtoimintaa koskeva peruseriaate. Tästä huolimatta voidaan keväällä 2018 toteutetun kyselyn pohjalta todeta, että vaikka lainsäädäntö tarjoaa kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen suhteellisen tarkat ja selkeät linjat, on kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä kunnasta ja alueesta riippuvaa vaihtelua ja kehittämisen tarvetta. Toisaalta vaikka kunnat näkevät kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä paljon haasteita, pyritään kuntouttavan työtoiminnan palveluita kunnissa myös aktiivisesti kehittämään. Kyselyn pohjalta käy selväksi, että kunnissa on vahva tahtotila palvelujen kehittämiseksi.

Keväällä 2018 kyselyyn vastanneiden kohdalla kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet ja tuloksellisuus olivat asioita, joita kyselyyn vastanneet olivat pohtineet vastauksiaan muodostaessa. Lisäksi vastauksista paistoi läpi asiakastyön merkityksen korostaminen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä. Toisaalta selkeästi kävi esiin myös se, että oman roolin rajat palvelujen järjestäjänä tiedostetaan. Mikäli sopivia työmarkkinoita ei ylipäänsä ole olemassa kaikille työttömille, tai mikäli yksittäiselle asiakkaalle ei ole kunnassa sopivaa työtoimintapaikkaa tai riittävää henkilöresurssia rinnalla kulkijaksi, ei auta, vaikka kuinka aktivoitaisiin. Ehkä tulisi nostaa laajemmin keskusteluun se Kotirannankin (2008, 156) esittämä kysymys, että mihin aktivoinnilla ja kuntouttavalla työtoiminnalla oikeastaan pyritään? Ihmisiä aktivoidaan, jotta he tulisivat hyödynnettäviksi työmarkkinoilla. Tavoite asettuu kuitenkin kyseenalaiseksi, kun ottaa huomioon sen, että työmarkkinoilla ei ole eikä välttämättä tule koskaan olemaan tarvetta osalle näistä henkilöistä.

Yksittäisestä kunnasta ja kunnan ominaispiirteistä johtuvat syyt ovat oma tekijänsä. Ensinnäkin kunnan koolla voi olla suuri merkitys sille, miten palvelut järjestetään ja tuotetaan. Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla kunnassa sijaitsevilla yhdistyksillä ja muilla mahdollisilla kuntouttavan työtoiminnan toteuttamispaikoilla on myös suuri merkitys. Tämä saattaa asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan keskenään. On aivan eri asia, jos asiakas saa valita kuntouttavan työtoiminnan paikkansa 15 eri palveluntuottajasta kuin että hänet ohjataan

suoraan siihen työtoimintapaikkaan, jossa palvelua satutaan kunnassa tuottamaan tai jossa sillä hetkellä sattuu olemaan tilaa. Myös välimatkat ovat yksi olennainen tekijä. Pitkät välimatkat ja huonot julkisen liikenteen palvelut saattavat ohjata kunnan palvelun järjestämistä olennaisestikin. Käytännössä palvelut voidaan päätyä järjestämään yhteistyössä lähikuntien kanssa. Myös työtoiminnan toteuttamispaikat saattavat karsiutua tästä syystä ainoastaan kunnan omiin toimipisteisiin, eikä työpajatoimintaa toteuteta lainkaan.

Tämä tutkimus auttoi ymmärtämään kuntouttavan työtoiminnan taustalla piileviä tekijöitä ja kuntien toimintaa palvelun järjestäjänä. Kunta saa järjestää palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla, kunhan palveluiden järjestämisessä noudatetaan lakia. Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla tehtävään haasteensa tuo kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvä lainsäädäntö, joka asettaa suuria ja välillä ristiriitaiseltakin vaikuttavia odotuksia. Yhdeksi tärkeäksi tekijäksi muodostuikin lainopillinen tuntemus kunnassa. Tällöin olennaiseksi voivat nousta sellaiset kysymykset kuin, onko palveluista päättävillä ja niitä toteuttavilla tahoilla riittävät juridiset tiedot tai lakimiehen palveluita käytettävissään?

Koska kuntouttavassa työtoiminnassa pitää kyseisen kuntouttavan työtoiminnan lain lisäksi huomioida myös muun muassa sosiaalihuoltolaki ja asiakaslaki, aiheuttaa tämä suhteellisen vaativan kokonaisuuden palvelun järjestämiselle. Kunnassa pitää tällöin huomioida, että myös muilla laeilla voi olla yhtä merkittävä asema palvelun toteutuksessa kuin itse kuntouttavan työtoiminnan lailla. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakaslain huomioiminen ohjaa kiinnittämään huomiota riittävän pätevään henkilöstöön. Tällöin taas tulee tietää, mitä sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa pätevyysvaatimuksista sanotaan. Myös sosiaalihuoltolain soveltamistaitoa vaaditaan. Esimerkiksi sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä, ja saman lain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Käytännössä sosiaalihuoltolain ja asiakaslain huomioiminen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä tarkoittaa sitä, että palvelun toteutukselle asetetaan korkeat kriteerit ja laatuvaatimukset.

Palvelun järjestämishaasteisiin oman lisänsä voi tuoda myös jo pelkkä kuntouttavan työtoiminnan lain nimi, joka on todettu harhaanjohtavaksi. Lain nimi hämärtää osittain lain tarkoitusta, eikä anna oikeaa kuvaa toiminnan koko luonteesta. Vaikka lain nimi viittaa kuntouttavaan työtoimintaan, koskee sen sisältö työttömän aktivointia laajemmin ja yleisemmin kuin vain kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisen osalta ja kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita koskien. Lain pääpaino on aktivointisuunnitelmien laadinnassa. Laissa säädetään siis aktivointisuunnitelmasta, joka koskee myös muita asiakasryhmiä kuin kuntouttavaan työtoimintaan ohjattavia asiakkaita. Parempi nimi voisi olla esimerkiksi ”laki aktivointiyhteistyöstä”. Kotiranta (2008, 21) kutsuu lakia ”aktivointilaksi”. Osa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista ei myöskään ole missään määrin kuntoutuksen tarpeessa, vaan ongelmana on yksinomaan sopivan työn puute. (STM 2004,12, 15; Ala-Kauhaluoma 2004, 211.) Tällöin voidaan miettiä, onko kuntoutus-sanan esiintyminen lain nimessä kovin kuvaava.

Useissa tutkimuksissa on voitu todeta, että aktivoinnin tuloksellisuuden ja kuntouttavan työtoiminnan tavoitteiden saavuttamisen tutkiminen on vaikeaa. Myös Kotiranta (2008, 161) esittää kysymyksen, laskeeko työttömyys enemmän niissä kunnissa, joissa aktivoidaan enemmän kuin vertailukunnissa, joissa aktivoidaan

vähemmän? Kotirannan mukaan tämän kysymyksen tutkimuksellinen ratkaiseminen on hyvin vaikeaa, eikä ratkaisemisessa ole toistaiseksi onnistuttu.

Osaltaan tavoitteiden saavuttamisen arviointia vaikeuttaa se, että itse tavoitteet ovat monen suuntaisia tai vaikeasti hahmotettavia. Kotiranta (2008) toteaaakin, että jo aktivoinnin käsite itsessään on osoittautunut ristiriitaiseksi, aidosti eri suuntiin vetäväksi. Aktivoinnin sijaan tulisi puhua aktivoitumisen tukemisesta tai aktivoitumisen esteiden poistamisesta. (Kotiranta 2008, 169.) Tällaisista tavoitteista ei kuitenkaan puhuta kuntouttavan työtoiminnan laissa. Koska laki on se tekijä, jonka periaatteessa tulisi ohjata kunnan toimintaa vahvimmin, voidaan pohtia, tulisiko kuntouttavan työtoiminnan tavoitteita lainsäädännössä tarkentaa tai muokata.

Myös Tuusa puhuu aktivoinnin sisältämistä ristiriitaisista ja osin vastakkaisistakin keinoista ja tavoitteista: ”Aktivointipolitiikan avulla pitäisi ensisijaisesti tukea sosiaalista osallisuutta, tarjota syrjäytyneille ja syrjäytymisvaarassa oleville kannustusta ja todellisia keinoja parantaa elämänhallintaansa ja työmarkkinavalmiuksiaan. Aktivointiin sisältyvä sosiaaliturvan leikkaaminen, yksilöllistäminen ja moralismi on tälle tavoitteelle vastakkainen ja yhteiskunnallisia jakoja syventävä tendenssi.” (Tuusa 2005, 87.) Asiaan liittyvän tutkimustiedon valossa vaikuttaa vahvasti siltä, että osa kuntouttavaan työtoimintaan liitettävistä ongelmista johtuu juurikin siitä, että tavoitteet ja keinot eivät ole sopusoinnussa keskenään.

Ikäheimo (2008) kirjoittaa sosiaalityön tavoitteista yleensä: ”Samaan tapaan kuin puhutaan terveyden edistämisestä voidaan sosiaalityö ymmärtää paitsi sosiaalisten ongelmien ehkäisynä, vähentämisenä tai poistamisena, myös sosiaalisuuden edistämisenä. Tällöin sosiaalityön tehtäväksi voitaisiin ymmärtää sellaisten olosuhteiden edistäminen, joissa kunnioittamisen, välittämisen ja yhteistoiminnallisen arvostaminen korostuisi, ja joissa yksilöllä olisi psyykkisiä voimavaroja omata näitä arvoja ja asenteita toisia kohtaan. Näin ajateltuna sosiaalityö olisi toisaalta työtä sosiaalisuuden edistämiseksi ja toisaalta työtä sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi, vähentämiseksi tai poistamiseksi.” (Ikäheimo2008, 25.) Terveydenhuollon puolella hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on vakiinnuttanut paikkansa. Terveyden edistäminen aletaan hiljalleen hyväksyä ja ymmärtää tuloksellisena toimintatapana. Sosiaalihuollon puolella sosiaalisuuden edistämistä tai puhtaasti preventiivisestä toiminnasta ei juurikaan puhuta, tai ainakaan se ei ole saavuttanut selkeätä omaa asemaansa saatikka löytänyt paikkaansa sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä. Sosiaalihuoltolaissa (1301/2014, 2 luku) mainitaan toki hyvinvoinnin edistäminen, mutta sen sisältö kyseisen lainkodan mukaan jää hyvin suppeaksi, eikä hyvinvoinnin edistämistä sosiaalihuollon kentällä yleisesti tunnusteta. Painopiste on edelleen jo ongelmaksi kehittyneiden asiantilojen poistamisessa ja korjaamisessa sen sijaan että tavoitteena voisi olla myös sosiaalisuuden ja osallisuuden lisääminen ja sosiaalisten ongelmien ennaltaehkäisy. Preventiivinen näkökulma voisi tuoda myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen kaivattua muutosta ja sallisi sen kohdentamisen myös muille asiakasryhmille kuin mikä tällä hetkellä on tilanne.

Haasteista huolimatta kuntouttavan työtoiminnan vaikutusta on tutkittu jonkin verran. Koska tutkimuksissa on usein todettu, että kuntouttavasta työtoiminnasta siirrytään työelämään suhteellisen vähän, ja näiltä osin tavoitteet eivät täyty, on tultu siihen johtopäätökseen, että kuntouttava työtoiminta on enemmän

sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide (Karjalainen & Karjalainen 2010, 69). Tämä korostaa sitä, että kuntouttavaan työtoimintaan ei tule suhtautua ihmelääkkeenä työttömyyteen tai syrjäytymiseen, vaikka syrjäytymisen ehkäisy mainitaan yhtenä kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena (HE 184/2000). Voidaan pohtia, pitäisikö toimenpiteitä kohdistaa enemmän muille sektoreille ehkäistäessä syrjäytymistä työelämästä? Esimerkiksi huono koulumenestys on voitu todeta olevan selvässä yhteydessä työelämästä syrjäytymiseen sekä miehillä että naisilla (Ek & Sovio 2001, 51). Koulutus nousee siis tärkeäksi tekijäksi työmarkkinoille sijoittumisessa. Taloudellinen tilanne, koettu terveydentila ja tyytyväisyys elämäntilanteeseen ovat työelämästä syrjäytyvillä muita huonommat. Miehillä työelämästä syrjäytyminen liittyy selvästi myös naimattomuuteen ja mielenterveyshäiriöihin. Lisäksi asuinalueella on merkitystä työelämästä syrjäytymisen kannalta. Työelämästä syrjäytymiseen liittyy siis usein ongelmia myös muilla elämän alueilla. (Ek & Sovio 2001, 53-56.) Nämä tutkimustulokset ovat hyvä esimerkki siitä, että taustalla piilee monia eri tekijöitä, joiden vaikutusta ei voi unohtaa, ja pyrkiä jollain yhdellä toimenpiteellä, esimerkiksi kuntouttavalla työtoiminnalla, korjaamaan syrjäytymisongelmaa tai rakenteellista työttömyyttä. Samasta syystä kuntouttavan työtoiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on myös hyvin vaikea arvioida. Mikä on kuntouttavan työtoiminnan vaikutusta, tietyn yksittäisen pajoiminnan tai työntekijän vaikutusta, tai yksilön oman taustan tai elinympäristön vaikutusta, voi olla mahdotonta sanoa.

Tässä tutkimuksessa asiakkaiden erilaisuus tuotiin vahvasti esiin yhtenä palvelun järjestämiseen liittyvänä haasteena. Elonen (2017) toteaaakin, että työttömien joukko on hyvin heterogeeninen. Osalla heistä on selvä pyrkimys työmarkkinoille, osalle palvelutkaan eivät luo näkymää avoimille ja osalle asiakkaista työllä tai työttömyyden hoidolla ei ole suurta merkitystä. Elonen toteaaakin lopuksi oivaltavasti, että luonnollisena seurauksena tulisi olla, ettei aktiivisuutta tai palvelujen tehokkuutta arvioitaisi yhtenäisin kriteerein. (Elonen 2017, 294-295.) Elonen tutkimus tuo vahvistusta niille monelle muullekin tämän tutkimuksen yhteydessä esitellylle tutkimukselle, jotka päätyvät johtopäätöksissään pohtimaan, voisiko kuntouttavan työtoiminnan tavoite vaihdella asiakkaan mukaan?

Jo vuonna 2004 voitiin todeta, lain alkumetreillä, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien henkilöiden työllistyminen ei tapahdu nopeasti ja että osan ihmisistä kohdalla se ei edes ole realistinen tavoite (STM 2004, 15). Onkin pohdittu, miksi kuntouttavan työtoiminnan lakia ja sen edellyttämiä käytäntöjä ei ole näiltä osin vuosien varrella muokattu. Miksi edelleen odotetaan asiakkaiden nopeita siirtymisiä työelämään, miksi edelleen kaikkia asiakkaita pyritään härkämäisesti aktivoimaan ja miksi edelleen päätavoitteena nähdään asiakkaan työllistyminen? Yksi mahdollinen vastaus voi toki olla se, että ei ole keksitty parempaakaan mallia.

Tämä tutkimus jättää paljon tilaa aiheelta koskevalle tutkimukselle jatkossa. Hyvin mielenkiintoista olisi selvittää kenttätöntekijöiden, kuntouttavaa työtoimintaa työpajoissa ja muissa kuntouttavan työtoiminnan työpisteissä toteuttavilta tahoilta, miten he näkevät palvelun suurimmat haasteet ja kehittämistarpeet. He ovat niitä, jotka päivittäin ovat todistamassa kuntouttavan työtoiminnan arjen käytäntöjä. Niin ikään kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan äänen esiin tuominen voisi antaa aivan uudenlaista tietoa kuntouttavan työtoiminnan kehittämistarpeista.

LÄHTEET

- Ala-Kauhaluoma, Mika (2004) Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta-lain sisältö ja vaikuttavuus. *Stakes-tutkimuksia* 141.
- Borg, Pekka, Ylinentalo, Eero (2010) Kuuden suurimman kaupungin työllistämispalvelut 2009. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 8/2010.
- Dean, Hartley (2003) Re-conceptualising welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Journal of social policy*, Jul 2003; 32. *Social science premium collection*, 441-459.
- Ek, Ellen & Sovio, Ulla (2001) Matkalla työmarkkinakansalaisuuteen – syrjäseudulta syrjäytyjäksi? Teoksessa Pohjola, Anneli, Saari, Erkki & Viinämäki, Leena (toim.) (2001) *Vaihtoehtoja työstä syrjäytyneille*. Rovaniemi: Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja, 43-62.
- Elonen, Noora (2017) Aktivointi ja pitkäaikaistyöttömien monenlainen toimijuus. *Janus* vol. 25 (4), 280–296.
- Hall, Christopher, Morriss, Lisa & Juhila, Kirsi (2017) Negotiating risks, choices and progress in case- planning meetings. Teoksessa Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hall, Christopher (toim.) (2017) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. Abingdon, Oxon: Routledge, 128-150.
- Hassinen, Jukka (toim.) (2005) *Työ- ja yksilövalmennuksen käytäntöjä. Näkökulmia 2000-luvun työpajojen palveluihin*. Helsinki: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.
- Heidenreich Martin & Aurich-Berheide Patrizia (2014) European worlds of inclusive activation: The challenges of coordinated service provision. *International Journal of Social Welfare* 2014: 23: s. 6–22.
- Ikäheimo, Heikki (2008) *Sosiaalisuus ja epäsosiaalisuus sosiaalityössä*. Teoksessa Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (toim.) *Sosiaalialan normatiivinen perusta*. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hansen Löfstrand Cecilia (2017) Responsibilisation in governmentality literature. Teoksessa Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hall, Christopher (toim.) (2017) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. Abingdon, Oxon: Routledge, 11-34.
- Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hansen Löfstrand Cecilia (2017) Responsibilities and current welfare discourses. Teoksessa Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hall, Christopher (toim.) (2017) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. Abingdon, Oxon: Routledge, 35-56.

Julkunen, Raija (2008) Sosiaalipolitiikan kansalainen: aktivoitu, valtaistettu, vastuutettu, hylätty? Teoksessa Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.

Kallio, Olavi, Meklin, Pentti, Tammi, Jari (2008) Kuntouttavan työtoiminnan taloudelliset vaikutukset kunnille vuonna 2006. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 4/2008. Edita Publishing Oy.

Karjalainen, Jarno ja Karjalainen, Vappu (2010) Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 38/2010. Helsinki.

Keskitalo, Elsa (2008) Balancing social citizenship and new paternalism. Finish activation policy and street-level practice in a comparative perspective. Helsinki: Stakes.

Mikko, Kinnunen, Riitta, Ala-kauhaluoma, Mika, Laiho, Anna, Müller, Jan-Erik & Joutsen, Minna (2013) Sosiaalisen kuntoutuksen loppuraportti. Innolink Research Oy.

Klem, Simo (2013) Työllistymistä tukeva toiminta, työtoiminta ja työhönvalmennus sosiaalihuollossa, kuntakartoitus. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2013:23. Helsinki.

Knotz, Carlo Michael (2018) A rising workfare state? Unemployment benefit conditionality in 21 OECD countries, 1980–2012, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 34:2, s. 91-108.

Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoiminnan paradoksit. Jyväskylän yliopisto.

Laitinen, Arto (2008) Joseph Raz ja hyvinvoinnin ulottuvuudet. Teoksessa Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.

Lind, Jens & Møller, Iver Hornemann (2006) Activation for what purpose? Lessons from Denmark. *The International Journal of Sociology and Social Policy*; 2006; 26, 1/2; Social Science Premium collection, s. 5-19.

Lorentzen, Thomas & Dahl, Espen (2005) Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal of European Social Policy* 0958-9287; Vol 15(1): s. 27–45.

Malmberg-Heimonen, Ira & Tøge, Anne Grete (2016) Effects of individualised follow-up on activation programme participants' self-sufficiency: A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare* 2016: 25: 27–35.

Mason, Jennifer (2002) *Qualitative researching*. 2. edition. London: Sage Publications Ltd.

Mestan, Kemran (2014) Paternalism in Australian welfare policy. *Australian Journal of Social Issues* Vol.49 No.1, 3-22.

Mäntyneva, Päivi & Hiilamo, Heikki (2018) Osallisuuden ja osattomuuden dynamiikka työtoiminnassa. *Etnografinen tutkimus kolmella kuntouttavan työtoiminnan kentällä*. *Yhteiskuntapolitiikka* 83 (2018):1.

Määttä, Anne (2012) *Perusturva ja poiskäännäyttäminen*. Helsinki: Diakonia ammattikorkeakoulu.

Niemelä, Pauli (2008) *Inhimillisen toiminnan teoria. Toiminnan systemaattista jäsentämistä ja soveltamisesimerkkejä*. Teoksessa Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (toim.) *Sosiaalialan normatiivinen perusta*. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.

Niemi, Heidi (2018) *Kunta työllisyysdenhoitajana. Työpakosta kokeiluihin*. Tampereen yliopisto.

Paavola, Jutta (2016) *Kunta työllistymistä ja työelämäosallisuutta tukemassa. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus*. Tampereen yliopisto.

Pekkala, Terho (toim.) (2005) *Työ- ja yksilövalmennuksen perusteet. 2000-luvun työpajojen palvelut ja menetelmät*. Edita Prima Oy: Valtakunnallinen työpajayhdistys ry.

Raffass, Tania (2016) *Demanding activation*. *Journal of Social Policy* (2017), 46, 2, s. 349–365.

Raitakari, Suvi, Juhila, Kirsi & Räsänen, Jenni-Mari (2019) *Responsibilisation, social work and inclusive social security in Finland*. *European journal of social work*, vol. 22, no. 2, 264-276.

Raitakari, Suvi & Günther, Kirsi (2017) *Clients accounting for the responsible self in interviews*. Teoksessa Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hall, Christopher (toim.) (2017) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. Abingdon, Oxon: Routledge, 83-105.

Raitakari, Suvi & Berger, Nicholas Permin (2017) *Making active citizens in the community in client-worker interaction*. Teoksessa Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hall, Christopher (toim.) (2017) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. Abingdon, Oxon: Routledge, 106-127.

Raitakari, Suvi, Juhila, Kirsi & Hall, Christopher (2017) *Conclusions*. Teoksessa Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hall, Christopher (toim.) (2017) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. Abingdon, Oxon: Routledge, 218-223.

Riihinen, Satu (2013) Päämääränä elämänhallinta. Teoksessa Tuhkunen, Anne & Rannisto Pasi-Heikki (toim.) Elämänhallintaa kuntayhteisössä – kumppanuudet nuorten hyvinvoinnin tukena. Helsinki: Tampereen yliopisto, Suomen kuntaliitto.

Rønsen, Marit & Skarðhamar, Torbjørn (2009) Do welfare-to-work initiatives work? Evidence from an activation programme targeted at social assistance recipients in Norway. *Journal of European Social Policy* 0958-9287; Vol 19(1): s. 61–77.

Saario, Sirpa, Caswell, Dorte & Hall, Christopher (2017) Constructing service providers' responsibilities in interviews on commissioning. Teoksessa Juhila, Kirsi, Raitakari, Suvi & Hall, Christopher (toim.) (2017) *Responsibilisation at the Margins of Welfare Services*. Abingdon, Oxon: Routledge, 196-217.

STM (2004) Kuntouttavan työtoiminnan ohjausryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2004:10. Helsinki.

STM (2015) Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20. Helsinki.

STM (2017) Työttömän aktiivisuus vaikuttaa jatkossa työttömyysetuuden määrään. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 212/2017. https://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyottoman-aktiivisuus-vaikuttaa-jatkossa-tyottomyysetuuden-maara-1. Viitattu 23.2.2020.

THL (2017) Kuntouttava työtoiminta 2016 – Kuntakyselyn osaraportti. Tilastoraportti 33/2017. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Tisch, Anita & Wolff, Joachim (2013) Active labour market policy and its outcomes. Does workfare programme participation increase self-efficacy in Germany? *International Journal of Sociology and Social Policy* Vol. 35 No. 1/2, 2015, s. 18-46.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2018) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. <https://www.ellibslibrary.com/reader/9789520400118>. Viitattu 11.2.2019.

Tuusa, Matti (toim.) (2000) Sosiaalityö työllistämisen tukena. Suomen kuntaliitto. Helsinki: 2000.

Tuusa, Matti (2005) Sosiaalityö ja työllistäminen: kuntouttavan sosiaalityön ammattikäytännöt kuntien aktivointi- ja työllistämispalveluissa. *Lisensiaatintyö*. Tampereen yliopisto.

Valkonen, Jukka, Peltonen, Ulla & Härkäpää Kristiina (2006) Työtä, tukea ja mielenterveyttä. Kokemuksia mielenterveyskuntoutujien työllistymismalleista. *Kuntoutussäätiö tutkimuksia* 75/2006. Helsinki.

Vinnurva, Jukka (2001) Sosiaalinen kuntoutus työelämäpolun lähtökohtana. Teoksessa Pohjola, Anneli, Saari Erkki & Viinamäki, Leena (toim.) (2001) Vaihtoehtoja työstä syrjäytyneille. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. Rovaniemi.

Walker, Ruth, Brown, Lynsey, Moskos, Megan, Isherwood, Linda, Osborne, Katy, Patel, Katy & King, Deb (2016) 'They really get you motivated': Experiences of a life-first employment programme from the perspective of long-term unemployed Australians. *Journal of Social Policy* (2016), 45, 3. Cambridge University Press 2016, s. 507–526.

Wright, Sharon (2012) Welfare-to-work, Agency and Personal Responsibility. *Journal of Social Policy* (2012), 41, 2, Cambridge University Press 2012, s. 309–328.

Yrjönsuuri, Mikko (2008) Onnellisuuden edellytykset. Teoksessa Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.

Lait ja asetukset:

Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301

Kuntalaki 10.4.2015/410

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta 2.3.2001/189

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 22.9.2000/812

Hallintolaki 6.6.2003/434

Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290

Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 184/2000

LIITE 1



Selvitys kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä Länsi- ja Sisä-Suomen alueella

Tämän kyselyn tavoitteena on kartoittaa kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä Länsi- ja Sisä-Suomen alueen kunnissa. Ole hyvä ja vastaa kysymyksiin huolella. Viimeisessä kysymyksessä on mahdollisuus tuoda esiin haluamiaan asioita, tarkentaa antamia vastauksia tai antaa palautetta.

1. Vastaajan tiedot *

Etinimi	<input type="text"/>
Sukunimi	<input type="text"/>
Tehtävänimike	<input type="text"/>
Sähköposti	<input type="text"/>
Kunta	<input type="text"/>

2. Millaisella taustalla olevia asiakkaita ohjataan kunnassanne kuntouttavaan työtoimintaan (valitse yksi tai useampi kohta)? *

- tulonlähteenä pääosin työmarkkinatuki
- tulonlähteenä pääosin ansiosidonnainen tai työttömyyspäiväraha
- tulonlähteenä pääosin toimeentulotuki
- tulonlähteenä pääosin opintotuki
- tulonlähteenä pääosin kuntoutustuki
- tulonlähteenä pääosin työkyvyttömyyseläke
- muu, mikä?

3. Ovatko kuntouttavaan työtoimintaan ohjatut asiakkaat toimintakyvyltään sellaisia, että he pystyisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön? *

- kyllä
- ei

4. Laaditaanko kunnassanne kuntouttavasta työtoiminnasta sopimusten lisäksi päätökset? *

- kyllä
- ei

5. Kuinka pitkäksi jaksoksi kuntouttavaa työtoimintaa sovitaan kerrallaan? *

- yhdeksi tai useammaksi kuukaudeksi
- 3-24 kuukaudeksi
- yli 24 kuukaudeksi

6. Missä kunta järjestää kuntouttavaa työtoimintaa? (valitse yksi tai useampi kohta) *

- kunnan omista toimipisteissä
- rekisteröidyssä yhdistyksessä, säätiössä tai uskonnollisessa yhdyskunnassa
- valtion virastossa/toimipisteessä
- yrityksissä
- muu, mikä?

7. Esiintyykö kunnassanne sellaisia tilanteita joissa kunta hankkii kuntouttavan työtoiminnan yritykseltä/yhdistykseltä, ja tämä taho hankkii palvelun kolmannelta osapuolelta alihankintana? *

- kyllä
- ei
- Lisätietoa (vapaavalintainen)

8. Mikäli vastasit edelliseen kysymykseen kyllä, pyydetään nimeämään ne yritykset/yhteisöt, jotka toteuttavat kuntouttavaa työtoimintaa alihankintana, mikäli nimet ovat tiedossa.

9. Millaisissa tilanteissa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan tarve sosiaali- terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluihin selvitetään? *

10. Kuka/ketkä osallistuvat aktivointisuunnitelman laatimiseen ja allekirjoittamiseen (valitse yksi tai useampi kohta)? *

- TE-toimiston edustaja
- Asiakas
- Kunnan edustaja
- muu, mikä?

11. Minkä mukaan aktivointisuunnitelman sisältö määräytyy? *

- TE-toimiston virkailija laatii suunnitelman ja päättää sen sisällöstä.
- Kunnan sosiaaliviranomainen määrää sisällön/vaikuttaa sisältöön.
- Aktivointisuunnitelman sisältö riippuu kustakin asiakkaasta ja tilanteesta.
- Suunnitelma tehdään kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin kirjatun mukaisesti.
- Muu, mikä?

12. Onko kaikkien kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden sopimuksessa/aktivointisuunnitelmassa määritelty työn määräksi 1-4 päivää/viikko, vähintään 4 tuntia/päivä? *

- kyllä
- ei

13. Korvaako kuntouttava työtoiminta joissain tilanteissa virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä? *

- kyllä
- ei
- Lisätietoa (vapaaehtoinen)

14. Onko kuntouttavan työtoiminnan toimipisteiden henkilöstöstä osa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaisia sosiaalihuollon ammattihenkilöitä?

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) mukaan sosiaalihuollon laillistettuja ammattihenkilöitä ovat sosiaalityöntekijä, sosionomi, geronomi ja kuntoutuksen ohjaaja, ja nimikesuojattuja ammattihenkilöitä ovat lähihoitaja, kodinhoitaja ja kehitysvammaistenhoitaja. *

- kyllä
- ei

15. Onko kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille pääsääntöisesti nimetty omatyöntekijä?

Omatyöntekijällä viitataan tässä sosiaalihuoltolain (1301/2014) 42 §:ssä tarkoitettuun omatyöntekijään. *

- kyllä
- ei

16. Onko asiakkaan omatyöntekijä pätevyydeltään (valitse yksi tai useampi) *

- sosiaalityöntekijä
- muu sosiaalihuollon ammattihenkilö (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (817/2015))
- terveydenhuollon ammattihenkilö (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994))
- muu, mikä?

17. Kuinka suuri osa (arvio, %) asiakkaista jatkaa kuntouttavassa työtoiminnassa ensimmäisen sopimuskauden jälkeen joko välittömästi uudella sopimuksella tai palaa kuntouttavaan työtoimintaan myöhemmin vuoden sisällä? *

- alle 10 %
- 10-50 %
- 50-90 %
- 90-100 %

18. Millaisia haasteita kuntouttavassa työtoiminnassa kunnassanne on todettu? *

19. Miten kunnassa on pyritty kehittämään kuntouttavan työtoiminnan palveluita ja työtoimintaan sijoittuvien asiakkaiden muita palveluita? *

20. Kuinka tehokkaaksi toimenpiteeksi arvioisit kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen, kun lopullisena tavoitteena on asiakkaan työllistyminen? *

- tehokas
- ei tehokas
- en osaa sanoa

21. "Sana on vapaa"