

Lausuntopyyntö: Arviomuistio työvoimapalveluiden kehittämistarpeista kuntouttavan työtoiminnan uudistamisen yhteydessä

Kehittämisehdotus 1: Uravalmennuksen räätälöinti

Näkemykset uravalmennuksen räätälöintiä koskevista ehdotuksista:

- Uravalmennuksen kehittäminen työvoimapalveluna soveltumaan ja tukemaan myös pidempään työtä hakeneita tai muutoin työelämästä syrjäytymisvaarassa olevia kohderyhmiä on sinällään kannatettava ehdotus. Arviomuistion (s.17) mukaan valmennukset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti tarkoitettu lyhytkestoisiksi palveluiksi, joskaan niiden toteuttamiselle ei järjestämislaissa aseteta enimmäiskestoja. Palveluiden kestoja ja tiiviyyttä ohjaavat usein kuitenkin hankinnoissa määritellyt reunaehdot sekä palveluihin käytettävissä olevat määrärahat. Tämän takia on uhka, että vaikka lainsäätäjät ei asettaisi palvelulle enimmäisaikaa tai tarkkaa sääntelyä, työvoimapalveluja hankkivat viranomaiset (työllisyysalueet) rajaavat määrärahojen vuoksi hankintojen kautta toteutettavien palveluiden tuottamisen siten, että ne eivät palvele heikossa työmarkkina-asemassa olevia.
- Valmennuksiin ei lähtökohtaisesti voi sisällyttää harjoittelua tai työssäoppimista. Käytännönläheinen aidossa työympäristössä tapahtuva, työvaltainen valmentautuminen ja työelämätaitojen oppiminen ovat kuitenkin aivan avainasemassa esimerkiksi osana kuntouttavaa työtoimintaa. Palvelun toiminnallisuus on keskeistä, koska se mahdollistaa eri ammattialojen konkreettisen kokeilemisen sekä erilaisten tietojen ja taitojen oppimisen. Lisäksi sen avulla on mahdollista kerätä tietoa ja vahvistaa asiakkaan fyysistä ja psyykkistä työ- ja toimintakykyä sekä mahdollistaa työelämässä tarvittavien sosiaalisten taitojen kehittymisen. Säännölliseen, toiminnalliseen harjoitteluun osallistumalla asiakkaalle syntyy mahdollisuus omien vahvuuksien ja osaamisen tunnistamisen sekä sen todeksi näyttämiseen käytännössä. Näillä on merkittävä vaikutus työnhakijan työllistymispolun etenemiseen.
- Useimmiten pelkkä valmentaminen, ilman ns. käytännönharjoittelua erilaisissa työelämän tilanteissa ei riitä heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön työllistymisen edistämiseen. Mikäli valmennuksia liitetään erilaisten palvelukokonaisuuksien kautta esimerkiksi työkokeiluun tai palkkatukityöhön, tulee näiden palveluiden reunaehdotja tarkastella sen mukaisesti, että palvelukokonaisuus mahdollistaa riittävän pitkäkestoisen tuen.
- Lisäksi on huomioitava, mistä ja miten löytyy riittävä määrä sellaisia työpaikkoja tai muita työvaltaisia ympäristöjä, joissa esimerkiksi työkokeilun ja valmennuksen yhdistelmiä voitaisiin hyödyntää. Avointen työmarkkinoiden tilanne on heikko ja mikäli työkokeilusta ei säädetä erillistä korvausta työkokeilun tarjoajalle, rajoittuu yleishyödyllisten toimijoiden mahdollisuudet tarjota näitä paikkoja kohderyhmälle. Valmennuspalveluja uudistettaessa olisi hyvä huomioida, että yleishyödyllisten toimijoiden pääasiallisena tavoitteena ei usein ole työllistäminen, vaan jollekin muulle kohderyhmälle kuten esim. lapsiperheille tai ikääntyneille erilaisten palveluiden ja tukitoimien tarjoaminen tai jonkin kohderyhmän edunvalvonta (esim. kulttuuri- ja vapaa-ajan toimijat sekä potilasjärjestöt). Näihin tehtäviin syntyy usein satunnaisia työkokeilu- ja palkkatukimahdollisuuksia, mutta ei siinä määrin, kuin kuntouttavaa työtoimintaa on varta vasten järjestetty sitä tarvitseville kohderyhmille erilaisina työpajoina tai muina työvaltaisina ryhmätoimintoina.
- Sosiaali- ja terveysministeriön laatimassa raportissa (Työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut 2026) onkin jo tunnistettu se, että mikäli kuntouttava työtoiminta korvaantuu yksinomaan yrityksiltä ostopalveluina hankittavilla valmennuksilla sekä työkokeilun kaltaisilla palveluilla, se muuttaa ja kaventaa kolmannen sektorin muuta toimintaa ja osa niiden toteuttamista toiminnoista voi jopa lakata kokonaan. Tämä tarkoittaa siten myös työttömille työnhakijoille yleishyödyllisyyden perusteella tarjottuja muita tukitoimia, joita järjestöt toteuttavat mm. erilaisin projektein ja hankkein. Järjestöjen tekemä työ työllisyyden edistämisen ekosysteemissä ei toteudu ilman erillistä

panostusta tai korvauksia, etenkin kun myös hankerahoituksia ja muita avustustoimia on valtakunnallisella tasolla leikattu yhtäaikaaisesti. ODL Säätiö yhtyy Satakunnan yhteisöt ry:n lausuntoon: *“Uravalmennuksen ja siihen liitettävien muiden palvelukokonaisuuksien, kuten esim. työkokeilujen toteuttaminen yhdistyksissä edellyttäisi selkeitä vastuita ja riittävää rahoitusta. Kolmannen sektorin toimioijilta ei voida edellyttää valmennusvastuuta ilman korvattuja henkilöstö- ja ohjausresursseja.”*

- Raportin mukaan Kela teki vuonna 2024 päätöksen Taito-kuntoutuksen lakkauttamisesta, koska se havaittiin kohderyhmälle liian vaativaksi palveluksi. Sisältö oli yhdistelmä yksilö- ja ryhmäkuntoutusta sekä työharjoittelua. Asiakkaiden jaksamisen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen haasteita ei pystytty huomioimaan siinä riittävällä tavalla. Mikäli palveluiden kehittämisen ajatuksena on, että tällä hetkellä kuntouttavassa työtoiminnassa oleva kohderyhmälle tarjottaisiin uravalmennusta + työkokeilua, lopputulos ja kokemus palvelussa voisi olla sama.
- ODL Säätiö yhtyy uravalmennuspalvelun kommentoinnissa myös TYM-johtajien antamaan näkemykseen aiheesta, jossa todetaan, että *“Uravalmennusta kuntouttavaa työtoimintaa korvaavaksi palveluksi ehdotettaessa ei kuitenkaan ehkä hahmoteta, mikä on kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmä ja sen asiakastarpeet. Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmään kuuluvien työelämävalmiudet voivat olla hyvinkin perustasolla olevia asioita. Matalan kynnyksen palveluna uravalmennus on usein haasteellinen, koska kuntouttavaa työtoimintaa tai sitä vastaavaa palvelua tarvitsevat asiakkaat ovat usein vielä kaukana työmarkkinoista.”*
- ODL Säätiö tunnistaa myös KELA:n näkemykseen uravalmennuspalvelusta seuraavilta osin: *“Nykyisellään uravalmennuspalvelu on luonteeltaan kevyt ja perustuu pitkälti keskusteluun, joten se edistää esimerkiksi TYM-asiakkaiden monihaasteisia tilanteita vain pienin askelin. Kuntouttavan työtoiminnan asiakaskunta on kauempana työelämästä kuin nykyiseen uravalmennukseen osallistuvat.”*

Kehittämisehdotus 2: Työhönvalmennuksen menetelmien monipuolistaminen

Näkemykset työhönvalmennuksen menetelmien monipuolistamista koskevista ehdotuksista:

- Rinnalla kulkeva tai tuettu työhönvalmennus on kokemusten mukaan vaikuttava työllistymistä edistävä palvelu, joten sen menetelmien monipuolistaminen työhönvalmennuksessa on lähtökohtaisesti kannatettavaa. ODL Säätiö kannattaa myös muutoin laatuun ja vaikuttavuuteen perustuvien palveluiden kehittämistä yleisesti katsoen sekä tässä kontekstissa työllisyyden edistämisen palveluihin liittyen. Menetelmiä valittaessa ja niitä kehitettäessä on kuitenkin hyvä muistaa, että tiettyjen yksittäisten menetelmien korostaminen tai käyttöönottoon velvoittaminen rajaa pois työhönvalmennuksesta muiden mahdollisten lisensoitujen tai luovien menetelmien käytön. Voi olla, että joistakin huomiota saavuttaneiden menetelmien vaikutuksista on koottu enemmän vaikuttavuustietoa kuin toisista. Yksittäisen mallin käyttö vaatii myös henkilöstön osaamisen kehittämisen ja ylläpitämisen näkökulmasta huomattavasti resursseja. Yksittäisten menetelmien käyttöönotto on myös joillekin toimijoille markkinaehtoinen kysymys (maksulliset lisenssit, koulutukset, laadunvarmistus/auditoinnit).
- Sininauhaliitto toteaa aiheesta seuraavaa: *“Työhönvalmennuksen vaikuttavuudessa on hyvä myös huomioida, että kehittämisessä huomioidaan menetelmien soveltuvuus asiakkaan tilanteeseen. Ilman riittävää joustavuutta ja yksilöllistä harkintaa on riskinä, että menetelmiä sovelletaan asiakkaan tarpeiden sijaan hallinnollisten määritelmien perusteella, mikä voi heikentää palvelujen vaikuttavuutta ja johtaa epäonnistuneisiin siirtymiin työelämään.”* On myös huomioitava, että esimerkiksi IPS-menetelmä on kehitetty tietyn viiteryhmän mukaisiin tarpeisiin ja palveluihin integroiden (psykiatriset palvelut) ja menetelmän soveltuvuus yksinomaan pitkittyneen työttömyyden viitekehykseen vaatii vielä jatkokehittämistä ja mallin soveltamista erilaisiin tilanteisiin.
- Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmään kuuluvilla asiakkailla työhönvalmennus vaatii aikaa ja yksilöllisiä ratkaisuja. Myös työhönvalmennukseen, kuten edellä esitettyyn uravalmennukseenkin, tulisi sisällyttää toiminnallisuus sekä työvaltainen oppiminen, jolloin se edellyttäisi palvelukokonaisuuden muodostamista esimerkiksi työkokeilun tai palkkatukityön kanssa. Työhönvalmennus yksistään ei tarjoa palveluun osallistuvalla riittävästi työkaluja arjen toimintakyvyn ylläpitämiseksi ja erilaisten käytännön tietojen ja taitojen hankkimiseen työelämässä. Kuntouttava työtoiminta tarjoaa työhönvalmennusta monipuolisemmin elämän ja arjen eri osa-alueiden hallintaa helpottavia välineitä

sekä mahdollisuuden harjoitella sekä kehittää työssä tarvittavia valmiuksia. Työpaja- ja ryhmämuotoinen kuntouttava työtoiminta mahdollistaa osallistujien kesken myös vertaistuellisen asetelman, josta on havaittu olevan hyötyä asiakkaiden elämäntilanteiden ja työllistymisen edistymisessä myönteiseen suuntaan. Vertaistuki vahvistaa toimijuutta, tarjoaa uusia selviytymiskeinoja ja ehkäisee syrjäytymistä.

- Palvelukokonaisuuksia kehitettäessä ongelmaksi muodostuu uravalmennuksen tavoin soveltuvien työkokeilu- ja työpaikkojen saatavuus avoimilta työmarkkinoilta ja vastaavasti näiden paikkojen puuttuminen niin sanotuilta välityömarkkinoilta, mikäli työvaltaisesta ohjauksesta ei makseta työpaikoille erillistä korvausta.

Kehittämisehdotus 3: Työllistymissuunnitelman rakentaminen palvelukokonaisuudeksi

Näkemykset ehdotuksista työllistymissuunnitelmasta palvelukokonaisuutena:

- Nykytilanteessa asiakkaan palvelut voivat koostua usean eri viranomaisen tarjoamista palveluista, mutta nämä eivät välttämättä muodosta yhtenäistä kokonaisuutta. Asiakkaalla on usein monta suunnitelmaa noudatettavanaan ja monta palveluarviota tehtynä. Tämä ei tue asiakkaan tilannetta parhaalla mahdollisella tavalla eteenpäin.
- Lisäksi on huomioitava, että työllistymissuunnitelman laatiminen ei itsessään vielä riitä, vaan on otettava huomioon tuki suunnitelman toteuttamiseen. Nykyisellään kuntouttavassa työtoiminnassa olevien asiakkaiden kohdalla tämä tuen tarve on usein ilmeinen ja se toteutetaan joko hyvinvointialueen tai kuntouttavan työtoiminnan palveluntuottajan sosiaaliohjauksen turvin. Mikäli nämä tahot puuttuvat asiakkaan palvelukokonaisuudesta, jää asiakkaan työllistymissuunnitelman mukainen tukeminen yksinomaan työvoimaviranomaisen vastuulle. Tämä vaatii riittävää osaamista ja resursointia työvoimaviranomaisilta. Osaamisen kannalta huomioitavaa on se, että työvoimaviranomaisten koulutusvaatimukset ja kelpoisuusehdot poikkeavat huomattavasti sosiaalialalle säännellyistä kelpoisuusehdoista.
- Sosiaalipalveluiden rooli tulisi ottaa huomioon läpileikkaavasti heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palveluissa silloin, kun sille on ilmeinen tarve. Erityisesti kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille elämänhallinnan haasteet voivat olla ensisijainen työllistymisen este, ja ilman sosiaalipalvelujen tukea työvoimapalveluiden tarjoamat palvelut eivät yksistään johda tuloksiin tai niihin osallistuminen saattaa olla asiakkaalle hyvin haasteellista.

Kehittämisehdotus 4: Sääntelyn tarkentaminen (kokeilu, valmennus)

Näkemykset sääntelyn tarkentamista koskevista ehdotuksista:

- Työttömille suunnattujen valmennusten osalta näemme kannatettavaksi arviomuistiossa esitetyn tarpeen selvittää valmennusten sisältöjen tai toteutuksen sääntelyä siten, että varmistettaisiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden mahdollisuudet saada valmennusta omaa elämän- ja työllistymistilannettaan tarkoituksenmukaisella tavalla.
- ODL Säätiö toteaa, että arviomuistiossa esitetty valmennuspalveluiden matala käyttöaste voi osittain olla eri työllisyysalueilla määrärahakysymys. Samoin riittävän pitkäkestoisten valmennusten hankkiminen. Asiaan vaikuttanee myös työllisyyspalveluiden uudelleen organisoituminen ja alkuun hankintasopimusten siirto TE-palveluista työllisyysalueille sekä sen jälkeen viive uusien kilpailutusten toteutuksessa.
- Kouluskokeilun osalta näemme kannatettavaksi arviomuistiossa esitetyn tarpeen selvittää palvelun kohdentumista ja käyttöä tarkemmin ennen kehittämistoimista päätettäessä.

- Työkokeilun enimmäisaikaa olisi hyvä tarkastella uudelleen erilaisten kohderyhmien ja tarpeiden pohjalta. Nykyinen kesto on varsin lyhyt heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, ellei työkokeilujaksoa edellä esimerkiksi pidempi kuntouttavan työtoiminnan kaltainen jakso.
- ODL Säätiö yhtyy näkemyksissään KELA:n antamaan lausuntoon: *”Työkokeilu ei nykyisellään ole kovin realistinen vaihtoehto heikossa työmarkkina-asemassa olevalle henkilölle, koska se sijoittuu hyvin lähelle työelämää eikä tarjoa tarvittavia joustoja. Tällä hetkellä työkokeilupaikka hankitaan, sinne mennään ja siitä selvittää pääosin itsenäisesti, sillä ohjaus ja tuki puuttuvat. Moni asiakas tarvitsisi tukea työkokeilupaikan saamiseksi. Työelämään tutustuminen jää pitkälti työpaikan ohjaajan vastuulle, mikä on esimerkiksi TYM-asiakkaalle liian haastavaa eikä myöskään työnantajalle kovin houkuttelevaa.”* Tähän liittyen edelleen todettakoon, että avoimilla työmarkkinoilla ei ole tämän kaltaisia tuki- ja ohjausresursseja ja tuetuimmilla työmarkkinoilla esimerkiksi kolmannen sektorin toimijoilla on myös vain rajallinen mahdollisuus tarjota erilaisia paikkoja, mikäli haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työpaikalla tapahtuvaan ohjaukseen ei ole saatavilla minkäänlaista korvausta.

Kehittämisehdotus 5: Alueellisten yhteistyösopimusten edistäminen

Näkemykset ehdotuksista alueellisten yhteistyösopimusten edistämisestä:

- Useiden muiden lausumien tapaan ODL Säätiö pitää eri viranomaisten välistä yhteistyötä välttämättömänä pitkään työtä hakeneiden ja muutoin heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palveluja suunniteltaessa, toteutettaessa sekä lainsäädäntöä kehitettäessä. Myös kolmannen sektorin sekä koulutus- ja kuntoutustahojen toiminta ja niitä ohjaava lainsäädäntö on tärkeä huomioida tässä kokonaisuudessa. Arviomuistiossa todetaankin, että eri toimijoiden tulisi muodostaa yhteinen tilannekuva asiasta ja yhteistyön mahdollistamiseksi eri tahojen tulisi tuntea toistensa tehtävät ja toiminnan reunaehdot riittävän hyvin. Tätä pidetään käytännön toiminnan tasolla erittäin kannatettavana. Yhteistyön tekemisestä sekä velvoitteista kunkin toimijan kohdalla tulisi sopia riittävän konkreettisesti ja yhteistyön toteuttamiselle tulisi olla selkeät pelisäännöt ja kannustimet. Osa-optimointia eri viranomaisten ja muiden toimijoiden kesken eri tavoitteisiin pyrkimiseksi tai taloudellisten resurssien turvaamiseksi pitäisi pystyä välttämään. Asiakaskohtaisella tasolla yhteistyön toteutuminen käytännön arjessa on usein vaikuttavaa ja siten pitkällä aikavälillä kaikkien resursseja säästävä tapa toimia.

Mitä muuta haluatte kertoa tässä yhteydessä?

Muut näkemykset, kommentit ja ehdotukset:

- Lopuksi todettakoon, että kuntouttavan työtoiminta on ollut merkittävä palvelu ja se on muodostanut keskeisen osan pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden palvelupolkuja. Edelleen tarvitaan riittävän matalan kynnyksen työllistämiseen tähtääviä toimia, joiden avulla pitkästä työttömyydestä tai muutoin haasteellisesti tilanteesta johtuen on mahdollista siirtyä, kiinnittyä ja hyötyä varsinaisista työllistymistä edistävästä palvelusta. Tämän ei voida kuitenkaan nähdä olevan pelkästään esimerkiksi sosiaalipalveluiden tehtävä, vaan kestävien polkujen rakentamiseen tarvitaan myös ymmärrystä työstä, työmarkkinoista, työkyvystä, jne.
- Kehitettäessä uusia palveluja ja palveluratkaisuja erilaisten asiakkaiden tarpeisiin, palveluiden sisällön, laadun ja sääntelyn lisäksi käytännön työn mahdollistaa vain niiden toteuttamiseen osoitetut, riittävät resurssit. Eri toimijoilla tulee olla myös tahtotila ja kannustimet yhteistyöhön.
- Nykytilanteessa taloudelliset haasteet voivat myös muodostaa esteen työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumiseen ja työllistymisen polulla etenemisen. Erilaisten etuuksien tila ja yhteiskunnalliset säästötoimet ovat ajaneet työnhakijoita sellaisiin tilanteisiin, joista käsin on vaikea edistää omaa työllistymistään ja pitää yllä hyvinvointiaan (esim. asunnottomuus, velkaantuminen, tarvittavan ravinnon tai lääkkeiden puute). Näin ollen työllisyyspalveluja uudistettaessa ja kehitettäessä sekä eri palvelukokonaisuuksia yhteensovittaessa tulisi aina ottaa huomioon, että niihin osallistumisen johdosta ei muodostuisi enää uusia tuloloukkuja ja aktiivisen palveluihin osallistumisen kustannukset korvattaisiin työnhakijalle.
- Lopuksi ODL Säätiö yhtyy SOSTE:n näkemykseen siitä, että: *”Sosiaalihuollon työllistämistä edistävien palveluiden uudistamista pohtinut työryhmä näki uudistuksen riskinä, kuinka hyvin työvoimaviranomainen pystyy tarjoamaan*

jatkossa riittäviä ja sopivia työllistymistä edistäviä palveluita asiakkaille, jotka ovat olleet aiemmin kuntouttavassa työtoiminnassa ja jotka ovat muutoinkin heikossa työmarkkina-asemassa. SOSTE pitääkin erittäin huolestuttavana, ettei arviomuistiossa esitetä uutta matalan kynnyksen palvelua ko. kohderyhmälle. Arviomuistiossa esitetyt kehittämis ehdotukset ovat kannatettavia, mutta riittämättömiä”.

“Heikossa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole aina mahdollista. Järjestöillä, säätiöillä ja muilla välityömarkkinatoimijoilla on tärkeä rooli edesauttaa avoimille työmarkkinoille työllistymisessä. On tärkeää, että järjestöt tunnustetaan sekä lainsäädännössä että toimeenpanossa tärkeänä osana työllisyyden ekosysteemiä. Välityömarkkinoita ja niiden toimintaedellytyksiä tulee vahvistaa.”

Lausunnon valmistelivat:

Sari Alaluusua, palveluesihenkilö
Saila Lehto, palvelupäällikkö
Jaana Ukonaho, yksikön johtaja
Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö sr.