

Asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 17.3.2020

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamiseksi (HE 13/2020 vp)

Kiitän eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa pyynnöstä tulla kuultavaksi ja mahdollisuudesta antaa kirjallinen asiantuntijalausunto.

Hallituksen esityksen (HE 13/2020 vp) ja lakiehdotuksen Laiksi eduskunnalle kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta, tarkoituksena on tarkentaa kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja tuottamista. Lakiin ehdotetaan lisättävän kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyä koskeva säännös. Lisäksi lakiehdotuksen mukaan aktivointisuunnitelmaan ja monialaiseen työllistymissuunnitelmaan tulisi kirjata kuntouttavan työtoiminnan tavoite sekä henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana. Palveluihin voi kuulua yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa, jota voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Uutta lakiehdotuksessa on myös se, että kunnan järjestämisvastuulla olevassa palvelussa ohjaus voitaisiin ostaa yritykseltä. Lain on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Lähtökohtaisesti pidän esittäviä muutosehdotuksia kannatettavina. Käyn seuraavassa läpi lakiesityksen keskeisimmät muutosehdotukset ja niistä tekemäni huomiot. Lausuntoni pohjautuu pääasiassa Helsingin yliopistossa väitöskirjatutkijana tehtyyn etnografiseen tutkimustyöhön kuntouttavasta työtoiminnasta (Hiilamo & Mäntyneva 2018, Mäntyneva & Isola 2019; Mäntyneva 2019).

Kuntouttava työtoiminta palveluna

Kuntouttavan työtoiminnan ydin on ollut ajallisesti työtoimintaan osallistumisessa. Hallituksen esitys (HE 31/2020) ja siihen sisältyvä lakiehdotus muuttaa tätä siirtämällä painopistettä toiminnasta palveluun, mikä on tarkoituksenmukaista. Tähän viitataan lakiehdotuksessa kuntouttavan työtoiminnan määritelmää koskevassa 2 § pykälässä: Tässä laissa kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan palvelua, jonka tarkoituksena on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle. Toinen keskeinen uudistus lakiehdotuksessa liittyy kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyyn (13a§). Ehdotetulla lakimuutoksella halutaan vahvistaa osallistujan oikeutta saada aina henkilön tarvitsemää tukea ja ohjausta, jonka toteutustavasta on tarkoitus säätää laissa. Tavoitteena on myös, että kuntouttavaan työtoimintaan sisällytettäviä yksilö- ja ryhmämuotoisia toimintoja voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Nämä sisällölliset tarkennukset ja muutosehdotukset vahvistavat henkilön oikeuksia tukeen ja palveluihin sekä mahdollistavat palveluiden käytön kysyntälähtöisemmin yksilöllisten palvelutarpeiden perusteella. Niiden avulla voidaan edistää osallisuutta erilaisiin toimintaympäristöihin ja yhteisöihin.

Lakiehdotuksella halutaan lisätä myös toiminnan tavoitteellisuutta ja monialaisten palveluiden käyttöä osana kuntouttavaa työtoimintaa: jos aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, siitä on kirjattava suunnitelmaan myös tavoite toiminnalle sekä toteutettavat palvelut (9 §, HE 13/2020 s. 27). Tämä on mielestäni toivottu suuntaus, kun se perustuu kokonaisvaltaiseen suunnitteluun ja yhteiseen sopimiseen, johon kuntouttavaan työtoimintaan ohjautunut henkilö voi sitoutua. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuu hyvin erilaisissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä. Osalle kuntouttava työtoiminta on nykyistä elämäntilannetta kannatteleva toimintamuoto

esimerkiksi vuosia työvoiman ulkopuolella olon jälkeen. (Mäntyneva & Hiilamo 2018; Mäntyneva & Isola 2019; Mäntyneva 2019). Esimerkiksi päihteet ja riippuvuudet sekä velat voivat aiheuttavat kerrannaisvaikutuksiltaan ongelmia, joiden käytöstä kuntoutumista ja niiden kanssa elämässä selviytymistä, kuntouttava työtoiminta palvelee (Saari, Meriluoto & Behm 2017). Tällöin elämänhallinnan parantaminen voi edellyttää pidempää ajanjaksoa kuntouttavassa työtoiminnassa sekä erilaisten palvelujen yhteensovittamista kestäväällä tavalla. Vähälle huomiolle on jäänyt toistaiseksi se, että kuntouttavan työtoiminnan keskeyttää tai siitä kieltäytyy kuudesosa (THL, kuntouttavan työtoiminnan kuntaraportti 2018). Merkittävin syy keskeyttämiselle on motivoitumisen puute (45 %), vaikkakin osa keskeyttämisistä on ollut myös myönteisiä siirtymiä esimerkiksi koulutukseen ja työhön.

Pidempiaikaisena suuntauksena on ollut se, että samaan aikaan kun kuntouttavaan työtoimintaan osallistujien lukumäärä vuoden aikana on lisääntynyt, ovat keskimääräiset toimintapäivät kuntouttavassa työtoiminnassa vähentyneet. Kun vielä vuonna 2015 oli toimintapäiviä keskimäärin 125 henkilöä kohden, on arvio vuoden 2020 osalta enää 70 toimintapäivää. Viikossa keskimääräinen osallistuminen on 2,2 päivää viikossa. On ilmeistä, että kunnille lisätyt maksuvelvoitteet osallistua pitkään työttömänä työllistämistoimiin, ovat lisänneet vääjäämättä kuntouttavan työtoiminnan käyttöä palveluvalikoimassa, mutta saattaneet vaikuttaa kuntouttavan työtoiminnan jaksojen lyhenemiseen. Kuntaosuuden piirissä olevien asiakkaiden määrä on kasvanut voimakkaasti. Osana tätä dynamiikkaa myös asiakkaat vaihtuvat vuoden aikana. Kuusikkokuntien työllistämispalveluja käsittelevässä raportissa (2018, 41) todetaan, että tyypillinen vaihtuvuuden syy on palveluihin osallistuminen, sillä palveluiden ajalta kuntaosuutta ei makseta. Monien kuntien jo entisestään tiukka taloudellinen tilanne ei saisi johtaa osallistujien nopeampaan vaihtuvuuteen, palvelujen katkoksellisuuteen taikka siihen, että palvelujen saatavuus ja asiakkaiden yhdenvertaisuus heikentyisivät.

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että vastuu tuesta ja ohjauksesta on kuntouttavan työtoiminnan järjestävällä kunnalla. Sosiaalihuollon asiakkuuden ajalle on syytä nimetä omatyöntekijä, joka vastaa aktivointisuunnitelmassa sovittujen sosiaalipalveluiden toteutumisen seurannasta ja asiakkaan tilanteen tarpeenmukaisesta arvioinnista (HE 13/2020 vp, s. 15). Nämä kuntouttavan työtoiminnan sisällönmäärittelyyn liittyvien säädösehdoitusten toimeenpano edellyttää kuntouttavan työtoiminnan kokonaisprosessin koordinoitua sekä palvelujen oikea-aikaisuutta. Toivottavaa on, että ihmiset pystyisivät nykyistä joustavammin siirtymään palveluiden välillä. Kuntouttavan työtoiminnan laadun kannalta olennaista on myös se, että kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelukokonaisuuksien hankinnat toteutetaan kestäväällä tavalla.

Työllistymisedellytysten vahvistaminen

Lakiesityksessä ehdotetaan lisättävän kuntouttavan työtoiminnan toteuttamiseen liittyvä säädös (toteuttaminen 13b§), jossa kuntouttava työtoiminta on sovitettava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa. Tämä ehdotus saa vahvistusta tutkimuksesta, jossa mielekkäällä toiminnalla, yhteenkuuluvuudella ja koetulla autonomisuudella on myönteisiä vaikutuksia osallisuuden kannalta. Vastaavasti toimeettomuus, ulkopuolisuus ja kontrolli heikentävät osallisuutta. (Mäntyneva & Hiilamo 2018). Uusia toimintamahdollisuuksia kuntouttavassa työtoiminnassa luo se, että osallistuja löytää esimerkiksi uuden koulutuspolun ammattiin ja saa osana kuntouttavaa työtoimintaa tähän tukea esimerkiksi opinnollistamisen avulla. Opinnollistaminen on osana työtoimintaa intensiivinen työmuoto. Sillä on myönteistä merkitystä työllistymisen kannalta etenkin, jos henkilö on kokonaan vailla toisen asteen

tutkintoaja tai haluaa vaihtaa ammattia tai alaa työllistymisedellytystensä parantamiseksi. Nykyisin ilman toisen asteen tutkintoa olevien henkilöiden työllistymisaste on keskimäärin heikkoa: arviolta alle 40 % työllistyy avoimille työmarkkinoille peruskoulun jälkeen.

Osalle kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista pääsyy osallistumiseen on palkkatyön puute, ja he ovat myös toimintavalmiudessa palkkatyöhön (Mäntyneva & Hiilamo 2019). Tämä on tullut sittemmin esille kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa kuntakyselyissä: henkilö osallistuu, kun tarpeisiin sopivaa työtä tai työllisyyspalveluja ei ole saatavilla (2018, THL). Kuntouttavaan työtoimintaan ja työpajoille osallistuu enenevässä määrin toisen asteen koulutuksen omaavia henkilöitä. Lainsäädännökset eivät siten saisi kohdentua henkilöihin, jotka kykenevät julkisiin työvoimapalveluihin ja joilla on mahdollisuuksia päästä avoimille työmarkkinoille, kuten hallituksen esityksessä todetaan (HE 13/2010vp s. 18).

Tutkimukset ovat antaneet vahvaa näyttöä siitä, että kuntouttavan suorat työllisyysvaikutukset ovat olleet vähäiset. Hyvistä aikomuksista huolimatta kuntouttavasta työtoiminnasta voi tulla siten osa kielteistä kierrettä, jossa työttömyyden ja kuntouttavassa työtoiminnassa osallistumisen jakson vuorottelevat, mikä ei edistä työllistymismahdollisuuksia, vaan päinvastoin kuntouttavasta työtoiminnasta muodostuu osalle elämäntapa ja pahimmillaan sillä voi olla syrjäyttäviä seurauksia. Paikalliset ja alueelliset toimintamallit ja yhteistyö yritysten, kolmannen sektorin ja oppilaitosten kanssa ovat sekä ohjauksen ja tuen että työllistymisen edistämisen kannalta olennaisia.

Kuntouttavassa työtoiminnassa, kuten työtoiminnassa yleisemminkin, rajat työtoiminnan, palvelutuotannon ja palvelun ovat olleet häilyvät. Kun kuntouttavassa työtoiminnassa tehtävät työtehtävät rinnastuvat palkkatyöhön, on kuntouttava työtoiminta työttömän palvelus yhteiskunnalle (Mäntyneva & Isola 2019). Jaana Paanetojan tutkimuksen (2013) mukaan pitkäaikaistyöttömyys, terveydentila tai vammaisuus eivät saisi olla esteenä sille, että henkilö ei saa työoikeudellista suojaa, jos työsuhteen elementit täyttyvät.

Hallituksen esityksessä (13/2020 vp) kuntouttavan työtoiminnan toteuttamista koskevaan pykälään (13b§) ehdotetaan lisättävän maininta aktivointisuunnitelman uudistamisesta jakson päättyessä. Tällä lisäyksellä voi olla myönteistä merkitystä myönteisten siirtymien kannalta. Jatkumoiden muodostumiseksi voisi vielä pohtia, riittävätkö edellä mainitussa 13 §:ssä ja 9 §:ssä kirjaus ohjauksesta ja tuesta kuntouttavan työtoiminnan aikana turvaamaan ja lisäämään nykyistä enemmän osallistujien myönteisiä siirtymiä katkoksellisuuden sijaan. Yksi mahdollisuus voisi olla lisätä maininta kuntouttavan työtoiminnan jälkeisestä ohjauksesta osana aktivointisuunnitelmaa (13b§) tai osana monialaista työllistymissuunnitelmaa toimien vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

Kokonaisuudessaan lakiehdotus Lain kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 13/2020 vp) voi vahvistaa henkilön oikeuksia tukeen ja palveluihin, lisää tavoitteellisuutta ja mahdollistaa palveluiden käytön kysyntälähtöisemmin yksilöllisten palvelutarpeiden perusteella ja toteutuessaan voi luoda nykyistä enemmän myönteisiä jatkumoa ihmisten elämään elämänkulun eri vaiheessa.

Päivi Mäntyneva
Väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto
17.3.2020