

Loppuraportti (hanke Dnro 20/26/2016)

TYÖLLISTYMISTÄ EDISTÄVÄ MONIALAINEN YHTEISPALVELU PAIKALLISENA HALLINTANA

– Asiakaslähtöisen kuntoutumisen ja työllistymisen mahdollisuudet ja esteet

Marketta Rajavaara, Ullamaija Seppälä, Eveliina Heino, Riitta-Liisa Kokko, Laura Tarkiainen, Maria Valaste, Helsingin yliopisto ja Peppi Saikku, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL

Tausta

Hyvinvointi- ja työvoimapalveluille on ollut ominaista sektorikohtaisuus ja palvelusiilot. Tällaista palvelurakennetta yritetään uudistaa Suomessa ja kansainvälisestikin. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on koko maan kattava 33 verkoston tuottama palvelu. Sen avulla edistetään pitkään työttöminä olleiden henkilöiden työllistymistä yksilöllisin palvelukokonaisuuksin. TYP-palvelussa TE-toimisto, kunta ja Kela arvioivat yhdessä työttömän asiakkaan palvelutarpeet, tarjoavat työllistymistä tukevat palvelut ja vastaavat työllistymisen etenemisestä ja seurannasta. Asiakkaalle tarjoutuvat palvelut ovat julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Toiminta perustuu lakiin (1369/2014) sekä kuntien, TE-hallinnon ja Kelan keskinäisiin sopimuksiin.

Tutkimuksen tavoitteet

Helsingin yliopiston ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa on tarkasteltu TYP-palvelun paikkaa muuttuvassa palvelurakenteessa sekä palvelun mahdollisuuksia asiakkaiden kuntoutumisen ja työllistymisen tukemisessa erityisesti palveluja tarjoavien työntekijöiden näkökulmasta. Tutkimus sisälsi kolme tutkimusosiota: kirjallisuuskatsauksen, Kelan työkykyneuvontaa tarkastelevan tutkimusosion sekä Uudenmaan kuutta TYP-verkostoa käsittelevän tutkimusosion. Kahta jälkimmäistä tutkimusosiota yhdistää katutason organisaatioiden tutkimuksen näkökulma.

Tutkimusaineistot ja -menetelmät

Tutkimuksen aineistona ovat olleet työllistymistä tukevaa, monialaista yhteistyötä koskeva aiempi tutkimustieto, poliittis-hallinnolliset asiakirjat sekä työ- ja elinkeinoministeriön tilastot. Lisäksi osatutkimusten aineistoja ovat 34 Kelan TYP-työkykyneuvojan puhelinhaastattelua kaikista Suomen viidestä vakuutuspiiristä sekä kuuden Uudenmaan TYP-verkoston johtajan ja 19 TYP-asiakaspalvelua tekevän työntekijän puhelinhaastattelut. Uudellamaalla TYP-työtä tekeville työntekijöille kohdennettiin Helsingin yliopistosta e-lomakekysely, johon vastasi 95 henkilöä (vastausosuus 48,5 prosenttia).

Tutkimus on kuvaileva ja monimenetelmällinen. Aineistojen analyysissä on käytetty integroivan kirjallisuuskatsauksen menetelmää, tilastollista analyysiä sekä laadullisia sisällönanalyysin tutkimusotteita.

Päätulokset

Kirjallisuuskatsaus

Kelan sosiaali- ja terveysturvan raportteja -sarjassa vuonna 2017 julkaistun kirjallisuuskatsauksen ”Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa” (Saikku ym.) perusteella monialainen yhteistyö työllisyyden edistämiseksi toteutuu Pohjoismaissa, Isossa-Britanniassa ja Saksassa kahden erilaisen toimintamallin avulla: yhteispalvelun ja yhteistyöverkoston.

Yhteispalvelu tarkoittaa yhden luukun palvelua. Siinä työtön työnhakija saa eri hallinnonalojen palvelut yhden ja saman katon alta. Yhteistyöverkosto on löyhempi palvelurakenne, jossa yleensä lakiin ja sopimukseen perustuen sovitaan yhteistyöstä eri tahojen kesken. Suomalainen TYP-toimintamalli on lakisääteistyessään kehittynyt verkostomaisen palvelun luonteiseksi.

Kelan työkykyneuvonta TYP-palvelussa

Kaupungeissa ja kasvukeskuksissa aiemmin toteutuneeseen työvoiman palvelukeskustoimintaan verrattuna Kela osallistuu TYP-yhteistyöhön onnistuneesti TYP-tökykyneuvonnan avulla.

Työkykyneuvojat painottavat työnsä lähtökohtina kuntoutuksen asiantuntijuutta, asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan motivaation tukemista. TYP-tökykyneuvonta on erilaista eri puolilla Suomea. Osa työntekijöistä työskentelee yhdessä toimipisteessä, ja osa hoitaa maantieteellisesti toisistaan etäällä olevia TYP-toimipisteitä. TYP-tökykyneuvojat kuvaavat monipuolisesti asiakkaan työllistymisen ja kuntoutumisen mahdollisuuksia ja esteitä sekä työllisyyspolitiikan pulmakohtia. Asiakkaan kuntoutumisen käytännön esteenä on usein pitkä välimatka kuntoutuslaitokseen.

Monialaisen yhteispalvelun paikallinen muotoutuminen

Vuoden 2016 lopussa kaikissa Suomen TYP-verkostoissa oli asiakkaita yhteensä 38 668, ja Uudenmaan asiakkaiden osuus oli 12 605 henkilöä. Miehiä on asiakkaista 60 prosenttia sekä Uudellamaalla että koko Suomessa. Muualla maassa asiakaskunta on Uudenmaan asiakaskuntaa hieman nuorempaa. Uudellamaalla 45 prosentilla asiakkaista on vain perusasteen koulutus, kun muualla Suomea yleisin koulutusaste on keskiaste. Etenkin pääkaupunkiseudulla asiakkaiden äidinkieli on muuta Suomea useammin muu kuin suomi tai ruotsi. Kyselyn perusteella TYP-työntekijöiden mielestä asiakkaiden työllistymisen esteet liittyvät etenkin terveydentilaan, koulutukseen ja motivaatioon. Lisäksi he tuovat esiin erilaiset tilannekohtaiset ja yhteiskunnalliset työllistymisen esteet.

Vuonna 2015 voimaan tullut lakiuudistus merkitsi toiminnan muuttumista kuntavetoiseksi ja verkostomaiseksi. Lakiin perustuvat asiakaskriteerit lisäsivät TYP-verkostojen asiakasmääriä. Laissa määritellyt työttömyyden keston kriteerit noudatetaan Uudenmaan TYP-verkostojen asiakasyhteistyössä. Useiden työttömien asiakkuus alkaa kuitenkin liian myöhään työllistymistä ajatellen. Monialaisen palvelutarpeen tulkinnat aiheuttavat epävarmuutta työntekijöiden keskuudessa. TYP-palvelussa tavoitellaan henkilökohtaista palvelua asiakkaalle, mutta käytännössä toiminta on saanut massapalvelun luonteen. Toiminta vaihtelee eri TYP-verkostoissa, ja niiden

toimintaa ovat linjanneet verkostojen johtoryhmät sekä johtajat keskinäisessä yhteistyössään. Työntekijöiden ammatillisissa työtavoissa on tapahtunut muutoksia. Kasvokkaisen työskentelyn ja työntekijöiden parityöskentelyn sijasta asiakkaan asiat hoidetaan yhä useammin konsultaation keinoin.

TYP-palveluun osallistuminen on asiakkaalle velvoittavaa. Toiminnan ensisijainen tavoite on asiakkaan työllistyminen, ja aiempiin työvoiman palvelukeskuksiin verrattuna tämä tavoite ohjaa selkeämmin asiakasyhteistyötä. Asiakkaan työllistymissuunnittelussa ilmenee sopimuksellisuuden piirteitä, vaikkei asiakas voi olla vapaasti palvelustaan sopiva itsenäinen toimija.

Asiakkaan tarpeisiin sovitettut palvelukokonaisuudet edellyttävät TYP-palvelun työntekijöiden onnistunutta yhteistoimintaa ja työnjakoa. Palvelujen yhteen sovittamisen esteet liittyvät toiminnan tavoitteiden epäselvyyteen, johtamisrakenteisiin ja -kulttuureihin sekä toiminnan arvioinnin yksipuolisiin kriteereihin ja puutteelliseen seurantaan. TE-hallinnon, kuntien ja Kelan työntekijöiden omien taustaorganisaatioiden odotukset sekä erilainen harkintavalta asiakaspäätöksissä tuovat ristiriitoja palvelujen yhteen sovittamiseen.

Johtopäätökset ja toimintasuositukset

Pitkään työttömänä olleiden ihmisten monimutkaiset elämäntilanteet ja työllistymisen ongelmat edellyttävät monialaista yhteistyötä. Tutkimushankkeen tulosten perusteella uuden TYP-lain mukainen verkoston tuottama palvelu on asiakkaalle tarpeellista, mutta katutason palvelutoiminta on työntekijöiden sitoutuneisuudesta huolimatta haasteista ja jännitteistä. Yksilöllinen palvelu on vaikeasti saavutettavissa suurten asiakasvirtojen johdosta. Osa asiakkaista ei pysty työllistymään, ja asiakkaan elämänhallinnan ja hyvinvoinnin tavoitteet ovat jääneet monialaisessa palvelussa vähäiselle huomiolle.

Vaikeasti työllistyvien palvelut siirtynevät vuodesta 2020 alkaen maakuntien vastuulle maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-uudistusten johdosta. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymä vastannee kasvupalveluista Uudellamaalla. TYP-laki kumoutuu uudistuksiin liittyen. On tärkeää, että tuleviin palvelurakenteisiin muodostettava työllistymistä tukeva monialainen palvelu on asiakkaalle henkilökohtaista ja työntekijöillä on riittävät edellytykset asiakkaiden intensiiviseen tukeen. Palvelujen digitalisaation edetessä vaikeasti työllistyvät ovat muutoin riskissä syrjäytyä sekä palveluista että työllistymisen mahdollisuuksista.

Tekeillä olevat ja valmistuneet julkaisut

Tutkimuksesta valmistuu artikkelikokoelma yhteistyössä TYP-toiminnan johtamista tarkastelleen Diakonia-ammattikorkeakoulun ja Kuntoutussäätiön hankkeen tutkijoiden kesken. Tutkimuksesta on hyväksytty TYP-toiminnan asiakaslähtöisyyttä käsittelevä artikkeli Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen Janus -aikakauslehteen (Kokko R-L). Lisäksi julkaistaan kansainvälisiä artikkeleita. Tähän mennessä on valmistunut julkaisu: Saikku P, Rajavaara M, Seppälä U. Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Helsinki: Kelan tutkimus, Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7, 2017.