Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Kelan lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 10.1.2023

O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan kustannusvaikuttavuus

Aihe: Valiokunta käsittelee parhaillaan tilaamaansa tutkimusta aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta. Tutkimuksessa todetaan, että aktiivisten työvoimapoliittisten palveluiden ns. pehmeitä vaikutuksia ei seurata systemaattisesti eikä työvoimapoliittisten palveluiden vaikutuksia ja vaikuttavuutta ole Suomessa toistaiseksi arvioitu pehmeiden vaikutusten osalta. Osassa aktiivisen työvoimapolitiikan palveluita tavoitteena ei kuitenkaan välttämättä ole suora työllistyminen avoimille työmarkkinoille vaan pikemminkin hyvinvoinnin tukeminen, kuntoutuminen tai syrjäytymisen ehkäisy. Näiden vaikutusten mittaamista on tutkimuksen mukaan viime vuosina kehitetty perustuen Kykyviisariin, Työelämätutkaan ja muihin vastaaviin mittareihin.

Valiokunta on kiinnostunut aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden järjestämisestä ja toimenpiteiden ns. pehmeistä vaikutuksista. Valiokunta on kiinnostunut kuulemaan organisaatiossanne meneillään olevasta ns. pehmeisiin vaikutuksiin liittyvästä kehittämistyöstä sekä näkemyksestänne kehittämistyön tuloksena syntyneiden mittareiden soveltuvuudesta pehmeiden vaikutusten laajamittaiseen, jatkuvaan seurantaan sellaisissa aktiivisen työvoimapalvelujen toimenpiteissä, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei välttämättä ole ensisijainen tavoite kuten esimerkiksi kuntouttava työtoiminta. Lisäksi valiokunta on kiinnostunut siitä, onko KELA:n rekistereissä olevaa tietoa (kuten esimerkiksi lääkkeiden käyttö) mahdollista käyttää kuvaamaan pehmeitä vaikutuksia ja muutoksia henkilön hyvinvoinnissa.

Monimenetelmällisen arvioinnin ja tutkimusten mahdollisuudet

Kelan järjestää ja rahoittaa kuntoutusta vuosittain noin 670 miljoonalla eurolla (vuosi 2021), josta palvelujen osuus on 450 miljoonaa ja kuntoutusrahan osuus 220 miljoonaa. Ammatillista kuntoutusta Kela järjesti ja rahoitti noin 58 miljoonalla eurolla. Ammatillisissa kuntoutuspalveluissa kuntoutujia oli 35 000 (vuosi 2021). Tilastollinen vuosikirja 2021 (helsinki.fi) Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluvalikoimaan kuuluvat työllistymistä edistävän kuntoutuksen lisäksi muun muassa työkykyä edistävä kuntoutus, koulutukseen hakeutumisen

tukeminen. Erityispalveluita ja kokeiluita on järjestetty erityisesti nuorille. Ammatillinen kuntoutus | Henkilöasiakkaat | Kela

Kuntoutuksen hyödyn arviointi

Kuntoutuksen hyötyä ja tuloksellisuutta arvioidaan monimenetelmällisesti haastattelujen, kyselyjen ja rekisteritutkimuksen avulla. Tutkimuksiin osallistuvat asiakkaiden lisäksi usein myös palveluntuottajat.

Kelassa on käytössä kuntoutuksen hyödyn arvioinnin malli, jossa systemaattisen tiedonkeruun avulla arvioidaan vuosittain Kelan kuntoutuksesta saatavaa hyötyä asiakkaiden kuntoutumiseen. T Malli kuntoutuksen hyödyn arviointiin – Yhteistyökumppanit | Yhteistyökumppanit | Kela Tietoa kerätään kuntoutuksen asiakkailta ja palveluntuottajilta useiden Kelan kuntoutuspalvelujen osalta. Tietoa kerätään toiminta- ja työkyvyn muutoksesta kuntoutuksen aikana ja sen jälkeen. Lisäksi näihin tietoihin liitetään tietoa eri rekistereistä. Lähtökohtaisesti tietoa käytetään kuntoutuksen kehittämiseen Kelassa sekä kuntoutusta koskevassa tilastoinnissa. Kuntoutuksen hyödyn arviointi. Kelan malli (helsinki.fi)

Mallissa on käytössä neljä mittaria. Kuntoutuksen tavoitteiden toteutumisesta kerätään tietoja GAS-menetelmällä, kuntoutujien elämänlaadusta WHOQOL-BREF-mittarilla ja heidän mahdollisista masennusoireistaan BDI-21-mittarin väestöversiolla. Lisäksi erillisellä lomakkeella kerätään sekä asiakkaalta että palveluntuottajalta asiakkaan työkykyyn liittyviä tietoja. Mittaukset toteutetaan kyselylomakkeilla. Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluja on tarkasteltu palvelukohtaisesti esimerkiksi vuonna 2019 kuntoutuksensa päättäneillä Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi 2019 (helsinki.fi).

Edellä mainitut mittarit voisivat myös olla soveltuvia tai niistä voisi ottaa mallia myös muissa aktiivisen työvoimapalvelujen toimenpiteissä, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole ensisijainen tavoite.

Kattavan rekisteritutkimuksen mahdollisuudet

Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Kelan tutkimuksessa on tehty poikkeuksellisen laajaa rekisteritutkimusta Oulun väestöstä. Kuntoutukseen liittyvissä aihepiireissä on tutkittu muun muassa työttömien palvelujen käyttöä ja niiden yhteyttä työllistymiseen.

Vuoden kuluttua työttömäksi jäämisestä todennäköisimmin olivat työllistyneet työvoimakoulutukseen osallistuneet. Harvinaisinta työllistyminen oli kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalityön sekä mielenterveys- ja päihdepalvelujen asiakkailla. Kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalityön ja työ- ja koulutuskokeilujen asiakkaat päätyivät usein kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle. Hanna Rinne & Jenni Blomgren (2021) Työttömien palveluiden käyttö ja niiden yhteys työllistymiseen. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2021, s. 34–45.

Oulun aineistolla tehdyssä toisessa tutkimuksessa verrattiin ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneiden ja kaltaistettujen verrokkien välisiä eroja terveyspalveluiden käytössä ennen kuntoutuksen alkua ja kuntoutuksen päätyttyä, jotta saataisiin selville, onko kuntoutuksella vaikutusta terveyspalveluiden käytön yleisyyteen.

Tutkimusväestönä olivat 15–60-vuotiaat oululaiset (N=792), jotka olivat aloittaneet ammatillisen kuntoutuksen vuosina 2014–2015. Mukana oli sekä Kelan että työeläkelaitosten järjestämä ammatillinen kuntoutus. Terveyspalveluista huomioitiin käynnit lääkärillä ja hoitajalla julkisessa perusterveydenhuollossa, työterveyshuollossa, yksityisellä sektorilla, ensiavussa ja julkisessa erikoissairaanhoidossa.

Terveyspalveluiden käytön yleisyys vaihteli ennen ammatillista kuntoutusta, kuntoutuksen aikana ja sen jälkeen. Alhaisimmillaan terveyspalveluiden käyttö oli kuntoutuksen aloittamisen jälkeen. Ammatillinen kuntoutus näyttääkin korvaavan terveyspalveluiden käyttöä. Muutokset johtuivat suurilta osin siitä, kuinka paljon kuntoutujat käyttivät työterveyshuoltoa eri vaiheissa. Muissa tarkastelluissa palveluissa muutokset olivat vähäisiä. Työterveyshuolto näyttäisi siten olevan tarkastelluista avopalveluista ainoa, joka on yhteydessä ammatilliseen kuntoutusprosessiin.

Verrattuna vastaavaan väestöön, ammatillisella kuntoutuksella ei kuitenkaan näytä olevan pysyvää vaikutusta siihen, kuinka paljon kuntoutujat käyttävät terveyspalveluita. **Rinne H, Perhoniemi R. Effects of Vocational Rehabilitation on the Use of Health Care Services in Finland: A Propensity Score Analysis. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2022; 19(23):15809. https://doi.org/10.3390/ijerph192315809**

Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Laajalla rekisteritutkimuksella voidaan arvioida työvoimapalvelujen käyttäjien sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä etuuksien käyttöä. Arvioinnin tekeminen edellyttää useamman vuoden aikasarjaa, joissa seurataan asiakkaan palvelujen ja etuuksien käyttöä. Rekisteriaineiston muodostaminen edellyttää useamman rekisterinpitäjän aineistojen yhdistämistä. Rekisteriaineistoon voidaan yhdistää myös käyttäjille suunnattuja kyselyjä. Kysely- ja rekisteriaineiston yhdistäminen vaatii työvoimapalvelujen asiakkaan suostumuksen.

Kelan etuusrekisterien mahdollisuudet kuntoutuspalvelujen käyttäjien hyvinvoinnin seurannassa

Kelan etuusrekistereissä on kattava tieto korvattuna ostettujen reseptilääkkeiden käytöstä. Periaatteessa lääkekäytön muutoksia voidaan tarkastella Kelan korvattavien lääketoimitusten rekisteristä yksilötasolla, mutta, tarkastelussa tulisi tarkkaan määritellä, minkä lääkeryhmien tarkastelu on mielekäs indikaattori tässä tarkasteltaville pehmeille indikaattoreille. Lisäksi lääkkeiden käyttöön voivat vaikuttaa myös monet muut seikat kuin mahdollisesti tarkasteltu työvoimapoliittinen toimenpide, kuten hoitoon pääsy, muuttuvat hoitokäytännöt, muut hoitomuodot sekä myös vaikkapa muutokset lääkevalikoimassa jne. Lisäksi etuusrekistereistä ei saada tietoa ei korvattujen lääkkeiden ostoista eikä siitä, onko määrättyjä lääkkeitä jätetty hakematta. Kanta-palveluita koskevat rekisteritiedot mahdollistavat myös tarkemman seurannan lääkkeiden käytöstä. Kanta-palvelujen rekisteritietoja on kuitenkin käytettyä vielä suhteellisen vähän tutkimukseen ja arviointiin.

Kelan rekisteritiedoilla voidaan seurata työvoimapalvelujen käyttäjien Kelan etuuksien käyttöä. Näiden tietojen avulla voidaan arvioida palvelujen käyttäjien hyvinvoinnin kehittymistä epäsuorasti, esimerkkinä lääkkeiden käyttö ja toimeentulon kehittyminen.

Esimerkiksi aktiivimallin osalta voitiin nopeasti arvioida, oliko toimeentulotuen käytössä tapahtunut muutoksia. Aktiivimallin oppivuosi - Tutkimusblogi (kela.fi)

Työvoimapalveluihin osallistumista voidaan myös pitää n. pehmeänä vaikutuksena, jota voidaan mitata ja jolla voi olla esimerkiksi syrjäytymistä ennaltaehkäisevä vaikutus.

Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Esimerkiksi vuoden 2015 työmarkkinatuen rahoitusuudistusta ja sen vaikutuksia palvelujen käyttöön on arvioitu. Erityisesti palveluihin osallistuminen kasvoi pienemmissä kunnissa ja vaikutukset olivat suurimmat 300-499 päivää tukea saaneilla.

31418768__TEM_tyopoliittinen_2_20.pdf (valtioneuvosto.fi)

Liitteenä on esimerkkejä tutkimuksista, joista voi olla hyötyä työvoimapalveluja kehitettäessä.

Vaikuttavuuden ajatellaan olevan toiminnan, kuten kuntoutusintervention tai -palvelun, ansiosta tapahtunut kokonaismuutos toiminnan perimmäisessä tavoitteessa. Esimerkiksi ammatillisessa kuntoutuksessa tämä voisi olla työllistyminen tai työssä jatkaminen. Vaikuttavuutta edeltävät toiminnan seurauksena tapahtuneet konkreettiset ja nopeammin nähtävissä olevat muutokset eli vaikutukset. Esimerkiksi suotuisat muutokset mielialassa ja työkyvyssä. Kustannusvaikuttavuus taas nähdään vaikuttavuuden määränä suhteutettuna toiminnan vaatimiin voimavaroihin. Sitä voidaan arvioida, kun on luotettavaa tietoa sekä toiminnan vaikuttavuudesta että sen vaatimista voimavaroista.

Seuraavassa kuvataan tutkimuksia ja selvityksiä, joissa käsitellään Kelan ammatillisen kuntoutuksen hyötyjä, vaikutuksia ja vaikuttavuutta. Suuri osa tutkimuksista on toteutettu Kelan tutkimuksessa tai rahoitettu KKRL12-varoilla.

Kelassa arvioidaan kuntoutuksen hyötyjä ammatillisen kuntoutuksen osalta

Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi toteutetaan vuosittain (Miettinen ym. 2021). Kuntoutuksen hyötyjä arvioidaan kolmen itsearviointimittarin avulla, jotka kuntoutuja täyttää kuntoutuksen alkaessa ja päättyessä: elämänlaatu (WHOQoL-BREF), masennusoireet (BDI-21) ja työkyky (työkykykysymykset). Lisäksi arvioidaan kuntoutuksen alussa GAS-menetelmällä asetettujen tavoitteiden toteutumista. Näiden voi ajatella olevan ns. pehmeitä mittareita kuntoutuksen hyödyn arviointiin. Lisäksi hyödyn arvioinnissa tarkastellaan kuntoutujan työ- ja elämäntilannetta Kelan ja ETK:n rekisteritiedon avulla vuosi ennen kuntoutusta, kuntoutusvuonna ja vuosi kuntoutuksen päätyttyä. Ammatillisen kuntoutuksen osalta kuntoutuksen hyödyn arviointi -tietoa on saatavilla alkaen vuonna 2016 kuntoutuksensa päättäneistä. Viimeksi on julkaistu vuonna 2019 kuntoutuksensa päättäneiden kuntoutujien tilannetta arvioiva raportti (Karinkanta ja Reiterä 2021). Siinä Kelan ammatillisen kuntoutusta on tarkasteltu kolmen palvelun osalta: ammatillinen kuntoutusselvitys, työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus ja KIILA-kuntoutus. Vuonna 2020 kuntoutuksensa päättäneiden kohdalta mukana on edellisten lisäksi NUOTTI-valmennus. Raportti on julkaisuprosessissa ja ilmestyy lähiaikoina (Karinkanta ja Reiterä 2023).

Kelassa on myös käynnistynyt Kuntoutuksen vaikuttavuus –tutkimusohjelma. Osana tätä tutkimuskokonaisuutta käynnistyy vuoden 2023 alusta Työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen (TEAK) vaikutukset työllistymiseen. Rekisteritutkimuksena toteutettavan tutkimuksen tulokset raportoidaan vuonna 2025.

Lähteet:
Miettinen S, Rättö H, Reiterä T, Vadén VM. Kuntoutuksen hyödyn arviointi, Kelan malli. Helsinki: Kela, Kuntoutusta kehittämässä 25, 2021. Kuntoutuksen hyödyn arviointi. Kelan malli (helsinki.fi)

Karinkanta S, Reiterä T. Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi 2019. Helsinki: Kela, Kuntoutusta kehittämässä 30, 2021. Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi 2019 (helsinki.fi)

Karinkanta S, Reiterä T. Kelan kuntoutuksen hyödyn arviointi 2020. Helsinki: Kela, Kuntoutusta kehittämässä tulossa 2023.

Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Miettinen S, Rättö H, Reiterä T, Vadén VM (2021) Kuntoutuksen hyödyn arviointi, Kelan malli. Kuntoutusta kehittämässä 25, Kela.

Kelassa on käytössä kuntoutuksen hyödyn arvioinnin malli, jossa systemaattisen tiedonkeruun avulla arvioidaan vuosittain Kelan kuntoutuksesta saatavaa hyötyä asiakkaiden kuntoutumiseen. Tietoa kerätään kuntoutuksen asiakkailta ja palveluntuottajilta useiden Kelan kuntoutuspalvelujen osalta. Tietoa kerätään toiminta- ja työkyvyn muutoksesta kuntoutuksen aikana ja sen jälkeen. Lisäksi näihin tietoihin liitetään tietoa eri rekistereistä. Lähtökohtaisesti tietoa käytetään kuntoutuksen kehittämiseen Kelassa sekä kuntoutusta koskevassa tilastoinnissa.

Mallissa on käytössä neljä mittaria. Kuntoutuksen tavoitteiden toteutumisesta kerätään tietoja GAS-menetelmällä, kuntoutujien elämänlaadusta WHOQOL-BREF-mittarilla ja heidän mahdollisista masennusoireistaan BDI-21-mittarin väestöversiolla. Lisäksi erillisellä lomakkeella kerätään sekä asiakkaalta että palveluntuottajalta asiakkaan työkykyyn liittyviä tietoja. Mittaukset toteutetaan kyselylomakkeilla.

Vuoden 2019 aineisto sisältää tiedot 7 305 henkilöstä ja heidän 7 362 asiakassuhteestaan. Aineisto kattaa 50 % kuntoutuksen hyödyn raportoinnin piirissä olleista vuonna 2019 kuntoutuksensa päättäneistä asiakkaista. Vuonna 2019 kuntoutuksensa päättäneillä kuntoutusasiakkailla työ- ja opiskelukyvyssä tapahtui suotuisia muutoksia kuntoutuksen aikana. Seuraavana tuloksia erityisesti kelan ammatillisen kuntoutuksen osalta.

Työkyky-kyselyn mukaan arvio työkyvystä, usko työelämässä jatkamiseen ja arviot työssä selviytymisestä paranivat kuntoutuksen aikana kaikissa kuntoutuspalveluissa. Suurimmat muutokset havaittiin työllistymistä edistävässä ammatillisessa kuntoutuksessa (TEAK). Ammatilliseen kuntoutusselvitykseen (AKSE) osallistuneiden asiakkaiden lähtötilanne oli muihin ammatillisen kuntoutuksen palveluihin osallistuneiden asiakkaiden lähtötilannetta heikompi kaikissa työkyvyn mittareissa, ja muutokset työkyvyssä maltillisia. AKSE-asiakkaat hyötyivät saamastaan kuntoutuksesta palveluntuottajien arvion mukaan muiden palveluiden asiakkaita heikommin. Muissa palveluissa yli 90 % asiakkaista arvioitiin hyötyneen saamastaan palvelusta vähintään kohtalaisesti. Kuntoutuksen oikea-aikaisuus toiminta- tai työkyvyn tukemisen kannalta toteutui muissa palveluissa AKSE-kuntoutusta paremmin.

Elämänlaatua kuvaavan mittarin (WHOQOL-BREF) mukaan elämänlaatunsa hyväksi ja erittäin hyväksi kokeneiden sekä terveyteensä tyytyväisten tai erittäin tyytyväisten osuus kasvoi lähes kaikissa kuntoutuspalveluissa. Myös fyysinen ja psyykkinen elämänlaatu koheni lähes kaikissa palveluryhmissä. Ympäristöön liittyvässä elämänlaadussa tapahtui kuntoutuksen aikana vain vähän muutosta ja sosiaalisessa elämänlaadussa havaittiin kuntoutuksen aikana muutosta osassa palveluryhmistä.

Masennusoireita kuvaavan mittarin (BDI-21 väestöversio) mukaan oireettomien osuus kasvoi kuntoutuksen aikana kaikissa palveluryhmissä, myös ammatillisen kuntoutuksen palveluissa.
Kuntoutuksen tavoitteiden toteutumista kuvaavan GAS-menetelmän mukaan Yli puolet kuntoutusasiakkaista saavutti asettamansa tavoitetason vähintään odotetusti. Tavoitetaso ylittyi useimmin TEAK-kuntoutuksessa, jossa 53 %:lla asiakkaista kuntoutukselle asetetut tavoitteet toteutuivat odotettua paremmin.

Kuntoutuksen alussa työn tai opiskelun ulkopuolella olevien määrä oli suurin AKSE-kuntoutuksessa (58 %) ja pienin KIILA-kuntoutuksessa (1 %). Kuntoutuksen aikana työn tai opiskelun ulkopuolella olevien osuus väheni AKSE- ja TEAK-kuntoutuksessa ja hieman nousi KIILA-kuntoutuksessa. Palveluntuottajat arvioivat, että yli 70 % KIILA- ja TEAK-kuntoutuksen asiakkaista hyötyi hyvin tai erittäin hyvin kuntoutuksesta.

Lisäksi vuonna 2018 kuntoutuksensa päättäneiden rekisteriseurannassa havaittiin, että työssä ja opiskelemassa olevien osuus kasvoi viisi prosenttiyksikköä kuntoutuksen päättymistä edeltävästä vuodesta päättymistä seuraavan vuoteen. Suurimmat muutokset työssä ja opiskelemassa olevien osuuksissa

tapahtuivat seurannan aikana ammatillisen kuntoutuksen AKSE- ja TEAK-kuntoutuksessa. Näissä myös lähtötilanne oli muita palveluryhmiä heikompi. TEAK-kuntoutuksessa työllisten määrä yli kaksinkertaistui seurannan aikana.

Paavonen AM, Seppänen-Järvelä R (2021) Kelan ammatillisen kuntoutuksen koulutuskokeilu. Toteutuminen, kohderyhmä ja koetut hyödyt. Työpapereita 161, Kela.

Tutkimuksessa selvitettiin, miten Kelan ammatillisen kuntoutuksen koulutuskokeilu on tähän mennessä toteutunut oppilaitoksissa, millainen sen kohderyhmä on ollut ja millaisia ovat olleet sen koetut hyödyt ja vaikutukset. Tutkimuksessa myös kartoitettiin, millaiset tekijät ovat estäneet ja edistäneet asiakkaiden koulutuskokeiluun hakeutumista. Palveluun hakeutumista estäneitä ja edistäneitä tekijöitä kartoitettiin käyttäytymisen muutosinterventioiden suunnitteluun ja arviointiin kehitetyn COM-B-mallin avulla. Tutkimuksen ote oli monimenetelmällinen. Aineistona käytettiin: kysely, haastattelut, lausuntoasiakirjat ja Kelan rekisteristä poimitut tiedot koulutuskokeilun asiakkaista. Tiedontuottajia tutkimuksessa olivat koulutuskokeilua toteuttaneiden oppilaitosten edustajat ja koulutuskokeilun asiakkaat. Oppilaitosten edustajille suunnattuun kyselyyn vastasi yhdeksän henkilöä. Tutkimukseen haastateltiin viittä oppilaitosten edustajaa ja kahta asiakasta. Tutkimuksessa analysoitiin kahta lausuntoasiakirjaa.

Tulosten mukaan koulutuskokeilun merkittävin hyöty erityisesti nuorille asiakkaille on perusopetuksen jälkeisessä koulutusalavalinnassa onnistuminen ja koulutuksen keskeytymisen ehkäiseminen. Koulutuskokeiluilla myös oppilaitokset saavat tietoa mahdollisista tulevista opiskelijoista ja heidän tuen tarpeistaan. Koulutuskokeilun vahvuudet ovat sen keveys palveluna ja joustavat toteuttamismahdollisuudet oppilaitoksessa. Koulutuskokeilujen merkittävin hyöty asiakkaille on onnistuminen koulutusalavalinnassa. Koulutuskokeilun avulla asiakas voi saada käytännön kokemuksen kautta tiedon siitä, soveltuisivatko koulutusalan opinnot hänelle. Koulutuskokeilun avulla voidaan myös arvioida sitä, soveltuisivatko asiakkaalla opinnot tutkintotavoitteisessa koulutuksessa vai tulisiko hänen ensin hakeutua esimerkiksi ammatillisiin opintoihin valmentavaan VALMA-koulutukseen. Koulutuskokeilun avulla voidaan myös tukea peruskoulun päättäviä nuoria siirtymässä toisen asteen koulutukseen ja ehkäistä koulutuksen keskeytymistä.

Haapakoski K, Åkerblad L, Tolvanen A, Mäntysaari M (2020) Kelan työllistymistä edistävä ammatillinen kuntoutus. Palvelun toimivuuden edellytykset. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 22, Kela.

Tutkimuksessa tarkasteltiin työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen (TEAK) toimeenpanoa suhteessa palvelun lähtökohtiin: työllistymisen edistämiseen sekä kuntoutujan aktiiviseen toimijuuteen ja tukeen. Tarkempia tutkimuskohteita olivat kuntoutuksen kohdentuminen, kuntoutujan rooli ja toimijuus, palvelun toimivuus sekä tuki ja ohjaus palvelussa. Tutkimus toteutettiin moninäkökulmaisesti ja monimenetelmällisesti. Aineistona käytettiin: postikysely palveluun vuonna 2017 osallistuneille (n = 439) ja osallistujien haastattelut (n = 15), sähköinen kysely palveluntuottajille (n = 49) ja palveluntuottajien edustajien haastattelut (n = 18) sekä kuntoutukseen osallistuneiden työpaikkojen yhteyshenkilöiden haastattelut (n = 15).

Tulosten mukaan kuntoutujien arviot palvelun (TEAK) toteutuksesta sekä kuntoutusyksikössä että työpaikalla olivat varsin myönteisiä. Työnantajien mukaan palvelu nähtiin suhteellisen riskittömäksi erityisesti omaohjaajan tarjoaman tuen ansiosta. Palveluntuottajien arviot palvelun tuloksista olivat kyselyssä myönteisempiä kuin kuntoutujien. Molemmat osapuolet kuitenkin näkivät palvelun auttaneen

parhaiten työn soveltuvuuden arvioinnissa ja soveltuvan alan valinnassa. Heikoimmin sen nähtiin edistäneen siirtymistä palkkatyöhön avoimille työmarkkinoille. Kuntoutujien halu työllistyä oli suhteellisen vahva. Palvelun katsottiin soveltuvan henkilöille, joilla on riittävä työkyky ja suunnitelmat sekä kaikille työllistymisessä tukea tarvitseville asiakkaille. Jotkut kuntoutujat kokivat työnhakuvaiheen ajallisen keston lyhyeksi ja työnantajakontaktien määrää koskevat vaatimukset haasteellisiksi. Niiden nähtiin joskus aiheuttavan haasteita myös potentiaalisille työnantajille.

Kelan työllistymistä edistävän ammatillisen kuntoutuksen asiakaskunta on monimuotoinen ja palveluun ohjataan työkyvyltään, työkyvyn rajoitteiltaan ja tuen tarpeiltaan hyvin erilaisia asiakkaita. Kuntoutujan resurssien tukeminen näyttää olevan palvelun toteutuksen onnistumisen ja palvelun myönteisten tulosten kannalta keskeistä. Toimeentulon riittävyys ja kokemus omista vaikutusmahdollisuuksista näyttävät vaikuttavan palvelun koettuun tuloksellisuuteen keskeisemmin kuin esimerkiksi työkyky tai halu työllistyä ennen palveluun osallistumista.

Härkäpää K, Harkko J, Lehikoinen T (2013) Työhönvalmennus ja sen kehittämistarpeet. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 128, Kela.

Tutkimuksessa tarkasteltiin Kelan ja työ- ja elinkeinohallinnon ammatilliseen kuntoutukseen sisältyvää työhönvalmennustoimintaa, sen kohdejoukkoa, toteutusta ja tuloksia. Tutkimuksessa käytettiin monimenetelmällistä otetta. Aineistona käytettiin: Kelan ja TE-hallinnon rekisterit, kuntoutujien ja palveluntuottajien lomakekyselyt sekä kuntoutujien ja työnantajien haastattelut. Kelan työhönvalmennukseen osallistuneista pääosa oli ollut ennen valmennusta työvoiman ulkopuolella. TE-hallinnon valmennukseen osallistuneista puolet oli vajaakuntoisia työnhakijoita, puolet ns. vaikeasti työllistyviä.

Tulosten mukaan työhönvalmennus arvioitiin ensi sijassa hyödylliseksi. Kelan asiakkaista lähes 40 % ja TE-hallinnon asiakkaista noin kolmannes koki saaneensa erittäin paljon hyötyä työhönvalmennuksesta. Huonokuntoisimmilla asiakkailla myönteisiä muutoksia olivat elämänhallinnan lisääntyminen, vuorokausirytmin saavuttaminen, sosiaalisten valmiuksien lisääntyminen ja verkostojen vahvistuminen. Tällaisia muutoksia esiintyi erityisesti Kelan työhönvalmennuksen asiakkailla, joiden valmennus sisälsi monenlaista päivittäistä ohjelmaa. Puutteita ilmeni yksilöllisessä ohjauksessa, kuntoutussuunnitelman seurannassa, koulutuksen ja työllistymisen tukemisessa sekä valmennuksen jälkeisessä tuessa, siirtymävaiheiden varmistamisessa ja jatkosuunnitelmien toteutumisen seurannassa.

Siirtyminen työmarkkinoille oli sekä rekisteri- että lomakekyselyaineistojen perusteella melko vähäistä. Työmarkkinasiirtymiä ennustivat asiakkaiden koulutustaso ja aikaisempi elämäntilanne, koettu työkyky, pystyvyys ja osallistumismotivaatio. Rekisteritietojen mukaan Kelan tavanomaiseen työhönvalmennukseen osallistuneista työllisiä oli valmennuksen jälkeen 17 %. Tavanomaisessa työhönvalmennuksessa siirtymän suuruus valmennusta edeltäneestä tilanteesta oli kahdeksan prosenttiyksikköä, mielenterveyskuntoutujien työhönvalmennukseen osallistuneilla neljä prosenttiyksikköä. TE-hallinnon asiakkaista työllisiä oli valmennuksen jälkeen 24 % ja siirtymän suuruus 13 prosenttiyksikköä.

Seppänen-Järvelä R, Aalto A-M, Juvonen-Posti P, Laaksonen M, Tuusa M (2015) Yksilöllisesti räätälöity ja työhön kytketty. Kelan työhönkuntoutuksen kehittämishankkeen arviointitutkimus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 139, Kela.

Tutkimuksessa arvioitiin nk. TK2 (työhönkuntoutuksen kehittämishanke) kuntoutusmallin toteutumista ja toimivuutta sekä sen vaikutuksia ja hyötyjä kuntoutujan, työpaikan, työterveyshuollon ja kuntoutuksen palveluntuottajan näkökulmista. Tutkimus oli monimenetelmällinen. Määrällisiä ja laadullisia aineistoja kerättiin kuntoutujilta (N = 233), heidän esimiehiltään, työpaikkojen henkilöstöltä, työterveyshuollon edustajilta, työpaikkojen henkilöstöasiantuntijoilta (HR) sekä kuntoutuksen palveluntuottajan edustajilta. Aineistona käytettiin: kyselyt, yksilö- ja ryhmähaastattelut sekä työpajakeskustelut.

Tulosten mukaan kuntoutus kohdentui tarpeenmukaisesti. Enemmistö kuntoutujista piti kuntoutuksen ajoitusta oikea-aikaisena. Kuntoutuksen kytkeminen työhön oli onnistunut. Kuntoutuksen myönteiset vaikutukset tulivat esille kuntoutujien arvioissa omasta työkyvystään. Kuntoutusmallin joustavuus, yksilöllinen räätälöinti ja tiivis työpaikka- ja työterveysyhteistyö oli sekä vahvuus että haaste käytännön toteutuksen kannalta. Kuormitustekijöissä oli tapahtunut myönteistä kehitystä siten, että kuntoutujat raportoivat kuntoutuksen lopussa merkitsevästi vähemmän työn fyysistä kuormitusta ($p < 0,001$), kiirettä ($p < 0,05$) ja ryhmätyöongelmia ($p < 0,05$) kuin alkukyselyssä. Kuntoutujista 21 % raportoi muutoksia työajoissa, 45 % työtehtävissä, 51 % osaamisvaatimuksissa, 14 % oli siirtynyt uuteen työyhteisöön, 41 % oli kokenut muutoksia tieto- ja informaatioteknisissä järjestelmissä ja 45 % raportoi muutoksia työtiimissä.

Esimiesten mukaan eniten vaikutuksia kuntoutuksella oli työnhallintaan ja työntekijän sekä esimiehen yhteistyöhön (yli 70 % täysin tai jokseenkin samaa mieltä). He arvioivat kuntoutuksen vaikuttaneen kuntoutujan voimavaroihin ja elämänlaatuun, mutta sairauspoissaoloihin liittyviä vaikutuksia kuntoutuksella katsoi olleen vain noin joka kolmas esimies. Esimiesten kokemusten mukaan keskeisiä kuntoutuksen vaikutuksia oli kuntoutujien voimavarojen ja työnhallinnan vahvistuminen.

Työterveyshuollon edustajat kuvasivat työhön tai työyhteisöön liittyviä hyötyjä ja vaikutuksia enemmän kuin muutoksia yksilötasolla, ja niiden arvioitiin myös olevan pysyvämpiä kuin kuntoutuksen fyysiset vaikutukset. Yksittäisissä tapauksissa työhön liittyvät tavoitteet eivät kuitenkaan toteutuneet, vaan vaikutukset jäivät yksilötasolle. Työterveyshuollon edustajien mukaan esimiesten mukanaolo kuntoutuksessa helpottaa myös työterveysyhteistyötä tulevaisuudessa, muun muassa järjestettäessä työterveysneuvotteluja. Yli puolet työterveyshuollon edustajista piti loppukyselyssä kuntoutuksen tärkeimpänä hyötynä työhyvinvoinnin paranemista ja kaksi viidestä työkyvyn ja psyykkisen hyvinvoinnin paranemista. työterveyshuollon edustajat toivat esille kuntoutuksen vaikuttaneen myös työyhteisössä: asenteiden osatyökykyisiä työtovereita kohtaan koettiin muuttuneen sallivammiksi ja kuntoutuksen yhteistyöpäivien myötä hyviä käytäntöjä välittyi myös laajempaan työyhteisöön.

Kuntoutujien mukaan stressin kokemisessa ja työn aiheuttamasta kuormituksesta palautumisessa tapahtui muutoksia vuoden seurannan aikana. Stressiä vähintään jonkin verran kokevien osuus väheni ($p < 0,001$), kun taas niiden kuntoutujien osuus, jotka arvioivat palautuvansa työvuoron jälkeen vähintään melko hyvin, lisääntyi seurannan aikana. Myönteisiä muutoksia ilmeni koetussa terveydessä ($p < 0,001$), samoin fyysisessä toimintakyvyssä ($p < 0,001$) ja myös kivuttomuudessa ($p < 0,01$). Fyysisen terveyden asettamissa esteissä kuntoutujan roolitoiminnalle ei tapahtunut muutoksia. Kuntoutuksen lopussa puolet kuntoutujista arvioi terveydentilansa muuttuneen parempaan suuntaan ja vain 14 % arvioi terveydentilansa heikentyneen verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen. Kuntoutujien terveyteen liittyvissä elämäntavoissa ja riskitekijöissä ei tapahtunut kuntoutujakyselyiden mukaan muutoksia kuntoutuksen aikana. Kuntoutujien näkökulmasta muutokset työssä näkyvät siinä, että kuntoutuksen lopussa fyysinen kuormitus ja kiire olivat vähentyneet merkitsevästi. Kolmiportaisella arviointiasteikolla (täysin työkykyinen / osittain työkykyinen / täysin työkyvytön) itsensä täysin työkykyiseksi arvioivien osuus nousi seurannan aikana alkukyselyn 57 %:sta loppukyselyssä 68 %:iin ($p < 0,01$). Sen sijaan niiden osuudessa, jotka arvioivat pystyvänsä varmasti työskentelemään nykyisessä ammatissa kahden vuoden kuluttua, ei tapahtunut merkitsevää muutosta (alkukyselyssä 72 % ja loppukyselyssä 75 %). Myöskään työuupumuksessa tai ammatillisessa pystyvyydessä ei tapahtunut merkitseviä muutoksia.

Tulokset osoittivat, että kuntoutujien terveyteen liittyvä elämänlaatu parani sekä fyysisillä että psykososiaalisilla ulottuvuuksilla. Terveyteen liittyvää elämäntapaa koskevissa riskitekijöissä ei kuitenkaan tapahtunut merkittäviä muutoksia, vaikka kuntoutuksen toteuttajat ja työterveyshuollon edustajat raportoivatkin myönteisistä muutoksista joillakin kuntoutujilla. Esimiehen aktiivinen osallistuminen ja sitoutuminen kuntoutukseen oli tärkeä kuntoutumista edistävä tekijä.

Asia: O 15/2021 vp Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus

Åkerblad L, Haapakoski K, Tolvanen A, Mäntysaari M, Ylistö S, Kannasoja S (2018) Henkilökeskeisyyden ehdot. Kelan ammatillisen kuntoutusselvityksen arviointi. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 154, Kela.

Tutkimuksessa tarkasteltiin Kelan ammatillisen kuntoutusselvityksen palveluprosessia erityisesti palveluun ohjautumisen, oikea-aikaisuuden ja toimivuuden näkökulmista. Aineistona käytettiin: kysely palveluun osallistuneille (n = 352) ja tapaustutkimusaineisto, joka koostuu kuntoutujien haastatteluista ja heidän asiakirjoistaan (n = 8) sekä kuntoutujien omaohjaajien (n = 5) ja lähettävien tahojen (n = 4) haastatteluista.

Tulosten mukaan noin puolet asiakkaista koki osallistuneensa palveluun itselleen sopivaan aikaan. Kokemus sopivasta ajoituksesta oli yhteydessä positiiviseen arvioon kuntoutusyksikön onnistumisesta sekä suunnitelmien parempaan toteutumiseen. Kuntoutusselvityksellä oli myös osallistujien elämänlaatua tai työelämäosallisuutta parantava käyttöarvo, ei ainoastaan järjestelmälähtöinen itseisarvo. Keskeistä oli ymmärrettävän tiedon välittäminen, palvelun vastaaminen kuntoutujan tarpeisiin, ammatillisen kuntoutussuunnitelman käyttöarvo, kuulluksi tulemisen kokemus sekä tuen jatkuvuus. Vastaajat olivat kaikkiaan suhteellisen tyytyväisiä palvelun toteuttamiseen: erittäin tyytyväisiä 23 prosenttia, melko tyytyväisiä 38 prosenttia. Ei tyytyväisiä eikä tyytymättömiä oli 14 prosenttia. Tyytymättömien osuus oli pienehkö eli 15 prosenttia (erittäin tyytymättömiä 7 %, melko tyytymättömiä 8 %). Vastatessaan väittämään ”kuntoutusselvitys vastasi tarpeitani” noin puolet oli väittämästä samaa mieltä ja vajaa kolmannes oli eri mieltä. Kaikkiaan palvelu koettiin toimivaksi ja henkilökunta ammattitaitoiseksi ja ystävälliseksi. Eniten myönteisiä vaikutuksia koettiin työkyvyn selvittämiseen liittyen (puolet vastaajista). Noin kolmasosa vastaajista näki palvelulla olleen myönteisiä vaikutuksia psyykkiseen hyvinvointiin ja fyysiseen kuntoon. Kaikkiaan pieni osa näki palvelulla olleen myös kielteisiä vaikutuksia.

Kuntoutusselvityksen koettuja vaikutuksia voidaan verrata vastaajien tulevaisuuden tavoitteisiin, joista tärkeimmiksi arvioitiin toimeentulon parantaminen sekä fyysisen kunnon ja psyykkisen hyvinvoinnin kohentaminen. Tärkeiksi nähtiin myös työkyvyn selvittäminen, palkkatyössä jatkaminen tai aloittaminen sekä työssä jaksamisen parantaminen. Palvelun työelämäpainotteinen päämäärä huomioiden palkkatyöhön ja opiskeluun liittyvät positiiviset vaikutukset näyttäytyvät suhteellisen vaatimattomina.

Oulu-hankkeen rekisteritutkimukset Oulu-hanke - Tutkimusblogi (kela.fi)

Hanna Rinne & Jenni Blomgren (2021) Työttömien palveluiden käyttö ja niiden yhteys työllistymiseen. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2021, s. 34–45.

Tutkimuksessa tarkasteltiin työttömäksi jääneiden eri palveluiden käyttöä kuuden ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana. Lisäksi arvioitiin palveluihin osallistumisen yhteyttä myöhempään työmarkkina-asemaan yhden ja kahden vuoden kuluttua. Tutkimusväestönä oli vuoden 2016 aikana työttömäksi jääneet oululaiset, jotka eivät olleet olleet työttömiä edellisen kuuden kuukauden aikana ja joiden työttömyys kesti vähintään kuusi kuukautta. Tarkasteluissa huomioitiin yksilön taustatekijät, sairastavuus ja työttömyyttä edeltävä työmarkkinatilanne.

Vaikka palveluihin osallistuneiden erot taustatekijöissä huomioitiin, oli palveluihin osallistuneiden välillä eroja työllistymisessä. Vuoden kuluttua työttömäksi jäämisestä todennäköisimmin olivat työllistyneet työvoimakoulutukseen osallistuneet. Harvinaisinta työllistyminen oli kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalityön sekä mielenterveys- ja päihdepalvelujen asiakkailla. Kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalityön ja työ- ja koulutuskokeilujen asiakkaat päätyivät usein kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Eri palveluilla on erilaisia tavoitteita ja erilaiset kohderyhmät. Työvoimapalveluilla on suoraan työelämään liittyvä työllistymistavoite. Sosiaalipalveluiden tavoitteet taas voivat liittyä elämänhallintaan. Palveluiden

tavoitteiden ja kohdejoukkojen erot näkyvät siinä, olivatko eri palveluita käyttäneet työllistyneet yhden ja kahden vuoden kuluttua. Heikoimmin työllistyvät näyttävät ohjautuneen palveluihin, joiden yhteys työelämään on kaukaisin.

Rinne H, Perhoniemi R. Effects of Vocational Rehabilitation on the Use of Health Care Services in Finland: A Propensity Score Analysis. International Journal of Environmental Research and Public Health. 2022; 19(23):15809. https://doi.org/10.3390/ijerph192315809

Tutkimuksessa verrattiin ammatilliseen kuntoutukseen osallistuneiden ja kaltaistettujen verrokkien välisiä eroja terveyspalveluiden käytössä ennen kuntoutuksen alkua ja kuntoutuksen päätyttyä, jotta saataisiin selville, onko kuntoutuksella vaikutusta terveyspalveluiden käytön yleisyyteen.

Tutkimusväestönä olivat 15–60-vuotiaat oululaiset (N=792), jotka olivat aloittaneet ammatillisen kuntoutuksen vuosina 2014–2015. Mukana oli sekä Kelan että työeläkelaitosten järjestämä ammatillinen kuntoutus. Terveyspalveluista huomioitiin käynnit lääkärillä ja hoitajalla julkisessa perusterveydenhuollossa, työterveyshuollossa, yksityisellä sektorilla, ensiavussa ja julkisessa erikoissairaanhoidossa.

Terveyspalveluiden käytön yleisyys vaihteli ennen ammatillista kuntoutusta, kuntoutuksen aikana ja sen jälkeen. Alhaisimmillaan terveyspalveluiden käyttö oli kuntoutuksen aloittamisen jälkeen. Ammatillinen kuntoutus näyttääkin korvaavan terveyspalveluiden käyttöä. Muutokset johtuivat suurilta osin siitä, kuinka paljon kuntoutujat käyttivät työterveyshuoltoa eri vaiheissa. Muissa tarkastelluissa palveluissa muutokset olivat vähäisiä. Työterveyshuolto näyttäisi siten olevan tarkastelluista avopalveluista ainoa, joka on yhteydessä ammatilliseen kuntoutusprosessiin.

Silti, verrattuna vastaavaan väestöön, ammatillisella kuntoutuksella ei kuitenkaan näytä olevan pysyvää vaikutusta siihen, kuinka paljon kuntoutujat käyttävät terveyspalveluita.