Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite: Valiokunnan kuuleminen 13.3.2020

MUISTIO VALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ KUNTOUTTAVASTA TYÖTOIMINNASTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA HE 13/2020 vp

1. Johdanto

Lakia kuntouttavasta työtoiminnasta ehdotetaan muutettavaksi niin, että kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja tuottamista koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin. Lisäksi lakiin lisättäisiin kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyä koskeva säännös. Laissa korostettaisiin, että kuntouttavaan työtoimintaan tulee aina sisältyä myös henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalle henkilölle mahdollisesti annettava tuki ja ohjaus voitaisiin hankkia tätä palvelua tuottavalta yritykseltä. Myös aktivointisuunnitelmaan ja monialaiseen työllistymissuunnitelmaan tulisi kirjattavaksi kuntouttavan työtoiminnan tavoite sekä henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana.

2. Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnoksen lausunnot pyydettiin toimittamaan ajalla 31.10.2018 - 14.12.2018. Lausuntoja saatiin yhteensä 32 lausunnon antajalta. Lähes kaikki lausunnonantajat toivat esiin sen, että esitys on kannatettava ja tarpeellinen, se selkeyttää asiakkaan asemaa ja helpottaa lain toimeenpanoa. Lisäksi esitettiin toiveita laajemmasta uudistamistarpeesta, joka kohdistuu heikossa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin sekä kiinnitettiin huomioita toimeenpanon tärkeyteen.

Lausunnot saatiin seuraavilta tahoilta: Työ- ja elinkeinoministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, KELA, Helsingin, Espoon, Vantaan, Oulun, Tampereen, Järvenpään, Porin ja Kuopion kaupungit, Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä, Uudenmaan TE-toimisto, Pirkanmaan TE-toimisto, STTK, SAK, Akava, Talentia, Tehy, Soste ry, Suomen Kuntaliitto, Vates-säätiö, A-klinikkasäätiö, Valmennus- ja sosiaalipalveluyhteisöjen yhdistys Oktetti ry, Työttömien Keskusjärjestö ry, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry ja Sininauhaliitto.

3. Nykytila ja esityksen taustaa

Lain kohderyhmä

Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki koskee pitkään työttöminä olleita henkilöitä. Laissa säädetään toimenpiteistä, joiden tavoitteena on parantaa henkilöiden edellytyksiä edetä kohti avoimia työmarkkinoita. Laki koskee velvollisuutta aktivointisuunnitelman laatimiseen sekä kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen on kunnan velvollisuutena, mikäli asiakkaan aktivointisuunnitelmassa siihen päädytään. Lain kohderyhmä määritellään tarkemmin 3 §:ssä työttömän iän ja työmarkkinatuen keston ja muiden edellytysten mukaan. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, mutta samalla työllistymistä edistävä palvelu lain kohderyhmälle. Aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen on asiakkaan velvollisuutena. Laiminlyönnillä on vaikutus asiakkaalle maksettavaan etuuteen.

Aktivointisuunnitelma ja kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavaan työtoimintaan päädytään aina yksilöllisesti laadittavan aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman kautta. Laissa säädetään tarkemmin aktivointisuunnitelman sisällöstä ja mitä asioita kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelmaan on kirjattava. TE-toimisto ja kunta ovat velvolliset laatimaan suunnitelman yhteistyössä työttömän henkilön kanssa. Lain mukaan ensin on aina selvitettävä mahdollisuus tarjota henkilölle työtä tai TE-palveluita. Vasta jos henkilö ei työ- ja toimintakyvyn rajoitusten vuoksi voi osallistua TE-palveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta. Kuntouttava työtoiminta on siis toissijainen palvelu TE-palveluihin nähden. Tämä ei muutu uudistuksessa.

Kuntouttavan työtoiminnan toissijaisuus TE-palveluihin nähden

Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä rajoitusten vuoksi pysty työllistymään avoimille työmarkkinoille tai osallistumaan TE-palveluihin. Se, että TE-palveluita ei ole riittävästi tarjolla, ei ole lainsäädännön mukaan hyväksyttävä peruste ohjata henkilöä kuntouttavaan työtoimintaan. Pitkään jatkuneesta työttömyydestä ei automaattisesti seuraa, että henkilön työ- ja toimintakyky olisi heikentynyt. Henkilön tarvitsemat palvelut todetaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa yhdessä TE-toimiston, kunnan ja asiakkaan kesken. Tässä noudatetaan noudattaen aktivointisuunnitelmaa koskevia säännöksiä. Kunnassa sosiaalihuolto on vastuussa kuntouttavan työtoiminnan prosessista siten, kuin sosiaalihuoltolaissa sosiaalihuollon prosessista säädetään. Aktivointisuunnitelman laatimisesta kunnassa tulisi olla vastuussa sosiaalihuollon ammattihenkilö. Palvelun oikean kohdentamisen varmistamiseksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaava kunta voisi huolehtia siitä, että henkilön työ- ja toimintakyky arvioidaan mahdollisimman kattavasti. Kuntouttavaan työtoimintaan voidaan yhdistää muita palveluita. Tästä säädetään aktivointisuunnitelmaa koskevassa 8 §: ssä. Suunnitelma voi sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

Sosiaalihuollon rooli lain toimeenpanossa

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu ja siihen sovelletaan myös lakia sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista. Lausuntopalautteen johdosta esityksen perusteluihin on lisätty sosiaalihuollon roolia kuvaavaa osuutta. Perusteluissa tuodaan esiin, että asiakkaalle tulisi tehdä aktivointisuunnitelman laatimisen yhteydessä sosiaalihuoltolain tarkoittama tilannearvio, jonka perusteella määritellään asiakkaan tuen tarvetta vastaavat sosiaalipalvelut. Tilannearvio laaditaan tarvittavan laajuisena. Mikäli asiakas hyötyy kuntouttavasta työtoiminnasta ja siihen suunnitelmassa päädytään, tulee tästä sosiaalipalvelusta tehdä erillinen päätös. Asiakkaalle on sosiaalihuollon asiakkuuden ajaksi syytä nimetä sosiaalihuoltolain tarkoittama omatyöntekijä. Omatyöntekijälle kuuluu vastuu asiakkaan aktivointisuunnitelmassa sovittujen sosiaalipalveluiden toteutumisen seurannasta ja asiakkaan tilanteen tarpeenmukaisesta arvioinnista.

Nykytilan ongelmia

Lain soveltamisessa on joissain tapauksissa muodostunut ongelmaksi, että kuntouttavaan työtoimintaan on ohjattu henkilöitä, jotka eivät todellisuudessa ole kuntouttavan työtoiminnan varsinaista kohderyhmää. Joissain tapauksissa aktivointisuunnitelma on myös jäänyt laatimatta kokonaan, vaikka kuntouttavaan työtoimintaan tulisi päätyä lain mukaan nimenomaan aktivointisuunnitelman kautta.

Kunnat ovat vuodesta 2006 lähtien rahoittaneet osan työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta. Silloin kun henkilö osallistuu työttömyysturvalain tarkoittamiin työllistymistä edistäviin palveluihin, valtio vastaa työmarkkinatuen menoista kokonaan. Kuntouttava työtoiminta on paitsi sosiaalipalvelu, myös edellä tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu. Kunnilla on taloudellisia paineita ohjata asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan. Tilanne on kunnan (ja asiakkaan) kannalta ongelmallinen, jos TE-palveluita ei ole riittävästi tarjolla. Laissa kuitenkin säädetään selkeästi siitä, että kuntouttava työtoiminta tulee aktivointisuunnitelmassa kyseeseen vasta, jos henkilö ei työ- ja toimintakyvyn rajoitusten vuoksi voi osallistua TE-palveluihin tai työhön.

4. Uudistuksen tavoite

Voimassa oleva laki mahdollistaa sen, että kunta voi toteuttaa palvelut monella eri tavalla. Kaikissa tilanteissa toimeenpano kunnissa ei kuitenkaan ole vastannut lain tavoitteita ja toteutus on ollut kirjavaa. Joissain tapauksissa kuntouttavan työtoiminnan yhteys sosiaalihuoltoon on myös jäänyt ohueksi. Esityksessä on tehty tarkennuksia varsinaisiin säännöksiin, mutta korostettu myös perusteluissa tarkemmin asioita, joita jo nykyistenkin säännösten perusteella tulisi aiempaa paremmin huomioida. Kirjaamalla lakiin kuntouttavan työtoiminnan sisältö sekä vaatimus henkilölle annettavasta tuesta ja ohjauksesta, voidaan varmistaa, että kuntouttava työtoiminta toteutetaan yksilöllistä tarvetta vastaavasti. Sosiaalihuollon roolia avataan esityksen perusteluissa.

5. Poimintoja pykäläkohtaista esityksistä

2 §: Kuntouttavan työtoiminnan määritelmä tarkennetaan kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaksi palveluksi toiminnan sijaan.

6 §: Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskevaa pykälää tarkennetaan siirtämällä tuottamista koskevat osiot eri pykälään.

9 §: Aktivointisuunnitelman sisältöä tarkennetaan henkilölle annettavan tuen ja ohjauksen osalta.

> 9 § Kuntouttava työtoiminta aktivointisuunnitelmassa ja monialaisessa työllistymissuunnitelmassa
> Jos aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, on siitä kirjattava suunnitelmaan ainakin seuraavat asiat:
> 1) kuntouttavan työtoiminnan *tavoite*, kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka;
> 2) kuntouttavan työtoiminnan päivittäinen ja viikoittainen kesto;
> 3) kuntouttavan työtoiminnan jakson alkamisajankohta ja pituus;
> *4) henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana;*
> 5) henkilölle kuntouttavan työtoiminnan ohella tarjottavat muut sosiaalipalvelut sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelut; sekä
> 6) ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksille ja päätetään jatkotoimista sekä aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman uudistamisesta

13 §: Pykälää muutetaan koskemaan kuntouttavan työtoiminnan tuottamista. Ensimmäisen momentti on siirretty nykyisestä 6 §:stä muuttaen järjestäminen -sana tuottamiseksi.

2 momentti:
Kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä. *Tämä ei kuitenkaan koske kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalle henkilölle annettavaa tukea ja ohjausta.*

Tukea ja ohjausta saa siis hankkia myös yritysmuotoiselta palveluntuottajalta, mutta kunta voi tuottaa tämän palvelun myös itse tai hankkia kolmannen sektorin toimijalta.

13 a ja 13 b §:t: Uudet pykälät koskevat kuntouttavan työtoiminnan sisältöä ja toteuttamista. Tällä hetkellä laki kuntouttavasta työtoiminnasta ei määrittele toiminnan sisältöä. Yksityiskohtainen kuntouttavan työtoiminnan sisällön suunnittelu on ollut kuntien tehtävänä.

13 a §:
Kuntouttava työtoiminnan palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Palveluihin voi kuulua yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa, jota voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Palveluun tulee sisältyä aina henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus, jota annetaan henkilökohtaisena tai ryhmässä toteutettavana palveluna.

Esitetty 13 b § vastaa sisällöltään nykyistä 13 §:ää. Perusteluissa 13 a §:n kohdalla tuodaan esiin sosiaalihuollon roolia asiakkaan kuntouttavan työtoimintaan ohjautumisen prosessissa. Lisäksi kuvataan kuntouttavaan työtoimintaan sisältyvää henkilön tarvitsemaa tukea ja ohjausta. Henkilön tarvitsema tuki voisi olla esimerkiksi työhönvalmennusta. Siinä on kyse työelämätaitojen ja valmiuksien kasvattamisesta valmentajan tukemana. Henkilön tarkoituksenmukainen tuki ja ohjaus voi tapahtua myös ryhmämuotoisesti osana kuntouttavaan työtoimintaan sisältyvää työpaja- tai vastaavaa toimintaa. Sosiaalihuollon omatyöntekijän erityinen tehtävä on seurata yksilöllisen tuen ja ohjauksen toteutumista yksilön kohdalla. Sen sijaan edellä kuvattu käytännön tuki ja ohjaus voidaan toteuttaa monella eri tavalla.

4 §: Kuntouttavan työtoiminnan kokonaiskeston tarkistaminen. Tarkistuksessa kokonaiskesto muutetaan 230 päivästä 178 päivään 12 kuukauden aikana. Muutos perustuu lain 13 §:n 2 momentin viikoittaiseen kestoon aiemmin tehtyyn muutokseen (142/2015), jonka johdosta myös tätä säännöstä olisi tullut muuttaa.

23 §: Tapaturmavakuutusta koskevan säännöksen päivittäminen.