3.6.2020

VASTINE EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta HE 13/2020

Seuraavassa esitetään sosiaali- ja terveysministeriön huomiota valiokunnan saamien lausuntopalautteiden johdosta. Osassa palautteissa tehtiin huomioita liittyen lain toimeenpanoon, eri tahojen yhteistyöhön, rahoitukseen sekä toiminnan jatkokehittämiseen liittyen. Osa esitetyistä kysymyksistä on mahdollista ottaa huomioon hallituksen muiden kehittämishankkeiden kuten esimerkiksi työkykyohjelman yhteydessä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 5/2020

Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ja laatu

TyVL: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomion 13 a §:n sanamuotoon. Valiokunta katsoo, että säännöksen sanamuoto mahdollistaa palvelun järjestämisen vain ryhmämuotoisena, vaikka asiakkaiden palvelutarve huomioiden ohjausta ja tukea tulee antaa myös yksilöllisesti.

STM: Säännöksen sanamuoto on seuraava:

> 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.
>
> Kuntouttava työtoiminta on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa.

STM:n näkemyksen mukaan säännös mahdollistaa myös henkilökohtaisena annettavan palvelun. Siinä todetaan, että palveluihin voi kuulua "*yksilö*- ja ryhmämuotoista toimintaa" sekä että ohjaus annetaan "*henkilökohtaisena* tai ryhmässä toteutettavana palveluna." Aktivointisuunnitelmassa määritellään tarkemmin, mikä on kunkin asiakkaan kannalta sopivin toteutustapa.

TyVL: Valiokunta muistuttaa, että myös osaamisen kehittämisen kartoittaminen ja tukeminen ovat usein välttämättömiä työllistymismahdollisuuksien parantamisessa. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että saman tasoisen palvelun takaamiseksi koko maassa, tulee tuki-, ohjaus-, ja valmennuspalveluille laatia yhtenäiset laatukriteerit. Laatukriteereihin kiinnitti huomiota myös Soste ry.

STM: Voimassaolevan lain 8 §:n 2 momentin sanamuoto on seuraava:

> Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi näiden toimenpiteiden ohella sisältää myös

työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja *koulutus*palveluja.

Lisäksi 9 §:ssä säädetään, että jos aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, on siitä kirjattava suunnitelmaan myös henkilölle kuntouttavan työtoiminnan ohella tarjottavat muut sosiaalipalvelut sekä terveys-, kuntoutus- ja *koulutus*palvelut. Aktivointisuunnitelmaan on 8 §:n mukaan merkittävä myös henkilön *koulutusta* ja työuraa koskevat tiedot.

Osaamisen kehittämisen kartoittaminen on kannatettava tavoite, joka voidaan huomioida lain toimeenpanossa. Sitä tukee edellä mainittu aktivointisuunnitelmaa koskeva säännös sekä myös ehdotetun 13 a §:n 2 momentti, jossa on mahdollista yhdistää asiakkaan palveluun myös koulutuspalveluita. Osaamisen kartoittaminen ja koulutuspalvelut kuuluvat eri viranomaisille, joten tässä tarkoituksessa kunnan on tehtävä yhteistyötä eri tahojen kanssa. STM on antamassa kuntakirjeen lain hyväksymisen jälkeen. Siinä ja muun muassa kuntouttavan työtoiminnan käsikirjassa voidaan korostaa osaamisen kartoittamisen tärkeyttä. Myös tuki-, ohjaus- ja valmennuspalveluille annettavia laatukriteereitä on mahdollista valmistella toimeenpanoa varten erikseen.

Henkilöstön ammatillinen pätevyys

TyVL: TYP-laissa ei ole säännöksiä suunnitelman laadintaan osallistuvan TE-hallinnon virkailijan ammattipätevyysvaatimuksista. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että kunnan ja TE-hallinnon suunnitelman laadintaan osallistuvan henkilöstön ammattipätevyyttä koskevien vaatimusten vastaavuus tulee selvittää. Asiaan kiinnitti huomiota myös Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton mukaan aktivointisuunnitelmaa tehtäessä kunnan edustajat eivät enää nykyisin, kuntien työllisyyspalvelujen kehityttyä voimakkaasti viimeisen 10 vuoden aikana, välttämättä ole sosiaalialan ammattihenkilöitä, vaikka he tekevät yksilöllistä työtä moniammatillista ja monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa. Kuntaliiton mukaan aktivointisuunnitteluun osallistuvien asiakkaiden palvelutarpeet ovat moninaisia, eivätkä heistä läheskään kaikki tarvitse kuntouttavaa työtoimintaa tai sote-palveluja.

STM: Kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa ei myöskään ole ammattipätevyysvaatimuksia, vaan ne ovat johdettavissa sosiaalihuollon lainsäädännöstä. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolaissa oleva yksi sosiaalihuollon palvelu (*kunnallisina sosiaalipalveluina on huolehdittava myös …kuntouttavasta työtoiminnasta, SHL 14.2 §*) ja palveluun päädytään aktivointisuunnitelman perusteella. Hallituksen esityksen perusteluissa on tarkennettu sitä, miten sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon prosessi nivoutuvat STM:n näkemyksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan palvelua koskevaan prosessiin. Vahvana yleislakina toimiva sosiaalihuoltolaki (1301/2014) tuli voimaan (pääosin) 1.4.2015. Kunnat ovat toivoneet, että uuden sosiaalihuoltolain soveltamiseen saataisiin tukea ja siksi sosiaalihuollon toimintaprosessin avaaminen tähän lainsäädäntöön vastaa osaltaan tähän tarpeeseen.

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain säännöksiä ja perusteluita tarkastelemalla voi todeta, että tässä laissa ei säädetä siitä, millaista koulutusta monialaisen työllistymissuunnitelman laatijoilta vaaditaan. Tämä johtuu siitä, että kyseessä on yhteistoimintamalli, jossa mukana olevat tahot toimivat kukin omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Tavoitteena on ko. hallituksen esityksen mukaan edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa keskeisiä kunnan palveluja HE:n mukaan ovat kunnan lakisääteiset sosiaali- ja terveyspalvelut kuten sosiaalityö, kuntouttava työtoiminta ja työttömien terveydenhuollon palvelut sekä mielenterveys- ja päihdepalvelut. Vaikka monet kunnat tarjoavat työttömille erilaisia työllistymistä edistäviä palveluja, kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta niiden järjestämiseen. HE:ssa todetaan, että jos kunta niitä tarjoaa, olisi tarkoituksenmukaista, että niitä olisi tarjolla myös osana työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua.

TYP-toiminnasta tehdyn palvelumuotoiluselvityksen (TEM 2019) perusteella yhteispalveluissa on alueellisia eroja kuntien välillä ja toiminta on muodostunut jokaisessa kunnassa alueellisesti annettujen resurssien näköiseksi. Selvityksen perusteella osassa kunnissa yhteispalvelulle on tunnistettu lainsäädäntöä laajempi rooli työllistymisen kentässä, mikä on edesauttanut palvelun kehittämistä ja lisännyt resursointia. Kunnan toimintojen osalta sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat ovat yhdessä TE-hallinnon toimijoiden kanssa TYP- toiminnan ydintä.

Monialaista yhteispalvelua koskevassa HE:ssa todetaan myös, että kunnat arvioisivat monialaisen yhteispalvelun tarvetta lähinnä sellaisten työmarkkinatuen saajien osalta, jotka ovat kunnan sosiaalihuollon palvelujen piirissä. Sosiaalihuollon rooli on siis ollut HE:tä laadittaessa keskeisesti esillä. Kun laissa säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta antaa tiedot työttömälle maksetuista työmarkkinatukipäivistä, ne annetaan kunnan sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalle viranomaiselle. Tätä perustellaan sillä, että vaikka kunnat ovat organisoineet tehtävät eri tavoin, on tarkoituksenmukaista, että oikeus tietoon maksetuista työmarkkinatukipäivistä monialaisen yhteispalvelun tarpeen arvioimiseksi olisi kunnan sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalla viranomaisella.

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 2 §:n 4 momentti:

> Kansaneläkelaitoksella on salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus antaa työ- ja elinkeinotoimistolle ja *kunnan sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalle viranomaiselle* monialaisen yhteispalvelun tarpeen arvioimiseksi tieto 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle työttömälle maksetuista työmarkkinatukipäivistä. Kansaneläkelaitos voi luovuttaa tiedot konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla.

Monialaisesta työllistymissuunnitelmasta HE:ssa todetaan, että se korvaa kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisen aktivointisuunnitelman niiden asiakkaiden osalta, jotka täyttäisivät mainitun lain mukaiset aktivointisuunnitelman laatimista koskevat kriteerit. Monialaisessa työllistymistä edistävässä palvelussa voi olla siis muitakin asiakkaita. STM:n näkemys on, että kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kohderyhmän osalta TYP:n asiakkaisiin olisi syytä soveltaa niitä periaatteita, joita käsittelyssä olevan HE:n perusteluissa on sosiaalihuollosta tuotu esiin.

THL:n kuntouttavan työtoiminnan käsikirjassa todetaan seuraavaa: Jos aktivointisuunnitelmaan kuuluu kuntouttava työtoiminta, vastuu aktivointisuunnitelman tekemisestä on kunnan sosiaalitoimella. Käsikirja on ohjeellinen, mutta se on tarkoitettu lain soveltajille ja kuntouttavan työtoiminnan toimeenpanijoille. Käsikirjan ohje on myös linjassa sosiaalihuoltolain sääntelyn kanssa.

Sosiaalihuoltolain palvelutarpeen arviointia koskevan sääntelyn (eli sosiaalihuoltolain 36§:n perustelujen) mukaan sosiaalipalvelujen tarpeenmukaisuuden arvioinnin lähtökohtana on asiakkaan tilanteeseen nähden kattava palvelutarpeen arviointi. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan vaikuttavat tuen tarpeen luonne ja laajuus. Arvioinnissa on otettava huomioon myös muuhun erityislainsäädäntöön sisältyvät säännökset. Säännöksessä myös edellytetään, että arvioinnista vastaavalla henkilöllä tulisi olla palvelutarpeen arvioinnin kannalta tarkoituksenmukainen

sosiaalihuollon ammatillinen koulutus. Sääntelyn mukaan tarpeen selvittelyyn voisi osallistua kulloisenkin tarpeen mukaan myös muiden alojen, kuten terveydenhuollon, työ-ja elinkeinohallinnon tai opetustoimen ammattilaisia.

Vaikka kunnassa voi olla sen yleistoimivallan perusteella vapaaehtoisesti toteutettavia omia työllistymistä edistäviä palveluita, STM:n mielestä sosiaalihuoltoa ei voida sivuuttaa kunnassa sosiaalihuollon asiakkaiden (tai potentiaalisten asiakkaiden) kohdalla. Sosiaalihuollon saaminen mukaan aktivointisuunnitelman laatimisprosessiin voidaan saada kunnassa hoidettu monenlaisin erilaisin järjestelyin mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmä

TyVL: Saadun selvityksen mukaan osassa kunnista asiakkaan kuntouttava työtoiminta on lakkautettu, jos työttömyysetuutta saava henkilö on valinnut toimeentulonsa turvaamiseksi kuntoutusrahan toimeentulotuen sijasta, vaikka kuntouttava työtoiminta olisi edelleen asiakkaalle tarkoituksenmukaista toimintaa. Valiokunta ei pidä tätä tarkoituksenmukaisena, ja esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia muutettavaksi siten, että henkilöllä on mahdollisuus jatkaa kuntouttavassa työtoiminnassa, vaikka hänelle myönnettäisiin kuntoutusraha Kelan järjestämän kuntoutuksen tai muun tahon järjestämän kuntoutuksen perusteella. Tähän asiaan kiinnitti huomiota myös Kansaneläkelaitos. Valtakunnallinen työpajayhdistys esitti kuntouttavan työtoiminnan sekä sosiaalisen kuntoutuksen ja ammatillisen kuntoutuksen välisen suhteen täsmentämistä.

STM: Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Kuntouttava työtoiminta on kytketty työttömiin ja työttömyysetuuden (tai työttömyyden johdosta maksettavan toimeentulotuen) saajiin. Kunnan saama rahoitus kytkeytyy myös työllisyyden hoitoon.

Henkilöllä, joka täyttää 3 §:ssä säädetyt edellytykset, on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen. Mikäli aktivointisuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, henkilöllä on velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan. Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena työllisyysmäärärahoista 10,09 euroa päivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Lisäksi kunnan työmarkkinatukimenoja vähentää henkilön osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun, joihin kuntouttava työtoiminta lukeutuu.

Kuntouttava työtoiminta poikkeaa muista sosiaalihuollon palveluista sen suhteen, että se on myös työllistymistä edistävä palvelu, johon liittyy sanktioita. Kuntouttavaa työtoimintaa ei ole suunnattu henkilöille, jotka ovat eläkkeellä tai kuntoutusrahan piirissä. Se ei siis ole voimassa olevan lain mukaan kohdennettu henkilöille, jotka vapaaehtoisesti haluaisivat vastaavan tyyppistä palvelua. Sen sijaan sosiaalihuoltolain 17 §:n mukainen sosiaalinen kuntoutus on muille kuin työttömille sopiva vaihtoehto. Säännös sosiaalisesta kuntouksesta on varsin väljä ja mahdollistaa sisällöltään monen tyyppistä toimintaa. Käytännössä on käynyt ilmi, että kaikissa kunnissa sosiaalista kuntoutusta ei ole kovin paljon tarjolla. Kuntouttava työtoiminta on volyymiltään suurempaa ja kunnalla on myös intressi sen järjestämiseen työttömille työmarkkinatuen rahoitusosuuden takia.

STM on tähän mennessä vastannut asiaa koskeviin kysymyksiin, että mikään ei estä kunnan ohjaamasta esimerkiksi nuoria kuntoutusrahaa saavia sosiaaliseen kuntoutukseen. Sosiaalista

kuntoutusta voi toteuttaa myös samalla työpajalla tai palvelupaikassa, missä toteutetaan kuntouttavaa työtoimintaa. Mikäli lakia kuntouttavasta työtoiminnasta haluttaisiin muuttaa niin, että sinne voitaisiin ohjata myös kuntoutusrahaa saavia, se merkitsisi muutosta kuntouttavan työtoiminnan lain tavoitteeseen ja kohderyhmään. Myös vaikutukset rahoitukseen tulisi käydä läpi.

Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus

TyVL: Aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistämissuunnitelmaan ehdotetaan esityksessä lisättäväksi kuntouttavan työtoiminnan tavoite ja ajankohta, jolloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa tavoitteen toteutumisen seurantaa, mutta huomauttaa, että useimmille kuntouttava työtoiminta on vasta ensimmäinen askel kohti työvoimapalveluita ja avoimia työmarkkinoita.
Valiokunta pitää tärkeänä, että suorien työllistymisvaikutusten arvioinnin ohella arvioidaan toiminnan sosiaalisia vaikutuksia sekä osallisuuden ja elämänlaadun kohenemista.

STM: Kun aktivointisuunnitelmaan lisätään kuntouttavan työtoiminnan tavoite, se voi tarkoittaa eri henkilöille hyvin eri tyyppisiä asioita. Mikäli henkilön edellytykset työllistymiseen ovat vielä etäämpänä, tavoitteeksi voidaan asettaa hyvin arkisia elämänhallintaan liittyviä tavoitteita tai muita yksilöllisen tilanteen mukaan tarpeellisiksi katsottuja tavoitteita. Näin ollen arvioitaessa kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymismahdollisuuksiin, arviointi voi pitää sisällään myös mainittuja sosiaalisia vaikutuksia sekä osallisuuden ja elämänlaadun kohenemiseen liittyviä tekijöitä. Tavoitteiden asettamisessa ja arvioinnissa sosiaalihuollon ammattilaisen ja mahdollisen omatyöntekijän rooli on keskeinen.

<u>Suomen Kuntaliiton lausunto</u>

KL: Lakiesitystä on muutettu kuulemiskierroksen jälkeen merkittävästi järjestämättä uutta kuulemiskierrosta.

STM: Lakiesitykseen tai sen säännöksiin ei ole tehty lausuntokierroksen jälkeen kuin hyvin vähäisiä tarkennuksia. Perusteluja on lisätty sosiaalihuollon roolin osalta, koska lausuntopalautteissa niin toivottiin. Perusteluissa tuodaan kautta linjan esiin lain aiemmissa esitöissä jo esiintuotuja seikkoja. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, johon soveltuu sosiaalihuollon lainsäädäntö mm. asiakkaan aseman osalta. Esitykseen on lisätty uuden sosiaalihuoltolain osuutta sosiaalihuollon prosessin osalta.

KL: Lakiesityksessä on alkuperäisestä lausuntokierroksesta nostettu esiin ainoastaan myönteiset palautteet. Esityksestä puuttuu esimerkiksi lausunnoissa mainittu kuntien suuri huoli kuntakorvauksen tasosta.

STM: Esitys ei ole kovin laaja, joten lausuntopalautetta koskevassa kohdassa ei ole selostettu kaikkia palautteita yksityiskohtaisesti. Suullisesti on valiokunnille kerrottu kuntien toive kuntakorvauksen nostamiseen.

KL: Esitetyillä säädösmuutoksilla on suuria kuntien kustannuksia lisääviä vaikutuksia.

STM: Esityksessä on lähdetty siitä, että jos kunta on toteuttanut palvelunsa tähän mennessä laadukkaasti, lakiin tehty lisäys asiakkaalle annetun tuen ja ohjauksen sisällyttämisestä aktivointisuunnitelmaan ja palvelun sisältöön ei tuo kunnille merkittäviä lisäkustannuksia. Kuntaliitto

ei esittänyt lausuntovaiheessa kustannusvaikutuksista nyt esitettyä kritiikkiä, vaikka se toikin esiin yleisen toiveen korvaustason nostosta.

KL: Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä kunnan edustajat eivät enää nykyisin, kuntien työllisyyspalvelujen kehityttyä voimakkaasti viimeisen 10 vuoden aikana, välttämättä ole sosiaalialan ammattihenkilöitä, vaikka he tekevät yksilöllistä työtä moniammatillista ja monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa. Aktivointisuunnitteluun osallistuvien asiakkaiden palvelutarpeet ovat moninaisia, eivätkä heistä läheskään kaikki tarvitse kuntouttavaa työtoimintaa tai sote-palveluja.

STM: Aktivointisuunnitelmaan osallistuvan kunnan edustajan ei STM:n näkemyksen mukaan katsoa tarkoittavan ketä tahansa kunnan edustajaa, vaan nimenomaisesti kunnan sosiaalihuollon edustajaa. Tämä on olennaista kaikissa tapauksissa, koska etukäteen voi olla vaikea päätellä sitä, kuka aktivointisuunnitelmaan ohjatuista asiakkaista tulee sosiaalihuollon palveluita tarvitsemaan. Sosiaalihuollon osalta tilannearvion henkilön tarvitsemista sosiaalipalveluista tai siitä, ettei henkilö niitä tarvitse, voi tehdä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö. Erityistä tukea tarvitsevan henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Käsittelyssä olevassa HE:ssa todetaan sivulla 12 seuraavaa: "*Sosiaalihuollon järjestäjänä kunta on vastuussa paitsi järjestämisvastuulleen kuuluvien palveluiden toteuttamisen seurannasta ja valvonnasta, myös kuntouttavan työtoiminnan prosessista siten, kuin sosiaalihuollon prosessista säädetään sosiaalihuoltolaissa. Asiakkaalle tehdään aktivointisuunnitelman laatimisen yhteydessä sosiaalihuoltolain tarkoittama tilannearvio, jonka perusteella määritellään asiakkaan tuen tarvetta vastaavat sosiaalipalvelut. Mikäli asiakas hyötyy kuntouttavasta työtoiminnasta ja siihen suunnitelmassa päädytään, tulee tästä sosiaalipalvelusta tehdä erillinen päätös*."

Asiaa on edellä olevassa lähestytty kuntouttavan työtoiminnan palvelun kohderyhmän kautta, joiden osalta sosiaalihuollon ammattihenkilön tulisi osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen. Perusteluissa ei ole otettu kantaa sellaisten henkilöiden tilanteeseen, joille aktivointisuunnitelmaan ei sisällytetä lainkaan kuntouttavaa työtoimintaa, vaan muita työllistymistä edistäviä palveluita. Tämä ryhmä ei välttämättä ole kovin suuri. Toisaalta STM katsoo, että ilman sosiaalihuollon ammattilaisten osallistumista kunnan työllistymistä edistävien palveluiden prosessiin, on vaikea toteuttaa lainsäädännön edellyttämää ohjautumista kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin tarkoituksenmukaisiin palveluihin.

Viitatussa perustelukohdassa on kyse kuntouttavan työtoiminnan sisällöstä (13 a §) ja siis kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista. Heidän osaltaan STM katsoo, että sosiaalihuollon ammattihenkilön on oltava mukana seuraamassa asiakkaan palveluprosessia.

Ote em. kohdan perusteluista on seuraava:

> Asiakkaalle on sosiaalihuollon asiakkuuden ajaksi syytä nimetä sosiaalihuoltolain tarkoittama omatyöntekijä, jolle kuuluu vastuu asiakkaan aktivointisuunnitelmassa sovittujen sosiaalipalveluiden toteutumisen seurannasta ja asiakkaan tilanteen tarpeenmukaisesta arvioinnista. Omatyöntekijän työ sisältää julkisen vallan käyttöön liittyviä elementtejä ja on siksi viranomaisen tehtävää. Tätä palvelua ei voi hankkia sosiaalihuollon ulkopuoliselta organisaatiolta. Sosiaalihuoltolain mukaan omatyöntekijänä on lähtökohtaisesti oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö. Henkilön yksilöllisen palvelutarpeen arviointi on myös sosiaalihuollon viranomaistehtävä.

Palvelutarvearvioinnin perusteella määritellyn kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuden tulisi sisältää henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen mukaisesti. Omatyöntekijän tehtävänä on asiakkaan tarpeisiin vastaavan palveluntuottajan valinta ja palvelun toteutumisen seuranta. Kuntouttavaan työtoimintaan tulisi sisältyä myös henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus, jota annetaan henkilökohtaisena tai ryhmässä toteutettavana palveluna. 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. Nyt ehdotetun mukaisesti palveluun sisältyvää tukea ja ohjausta voi myös hankkia yritykseltä tai sisällyttää palvelukokonaisuuksiin, joita kolmannen sektorin toimijat tuottavat kuntien kanssa tehtyjen ostopalvelusopimusten perusteella. Myös kunta voi tuottaa tuen ja ohjauksen palvelun itse.

KL: Jos kuntouttavan työtoimintaan osallistuvalle tulee jatkossa nimetä omatyöntekijä, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilö, on selvää, että kustannusvaikutuksiakin on. Kaikissa kunnissa ei tällä hetkellä myöskään ohjausta ja tukea antava henkilöstö ole sosiaalihuollon ammattilaisia, eikä se asiakkaiden moninaiset tilanteet huomioiden ole myöskään aina tarpeellista.

STM: Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta omatyöntekijään säädetään sosiaalihuoltolain 42 §:ssä. Kyse on HE:n perusteluista, jossa avataan sosiaalihuollon roolia kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden kohdalla nykyisen lainsäädännön perusteella. SHL:n mainitun säännöksen mukaan asiakkaalle olisi nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Omatyöntekijän tehtävänä on asiakkaan edun ja tarpeiden mukaisesti edistää palvelujen järjestämistä asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin mukaisesti siten, että tavoitteena on asiakkaan itsenäinen selviytyminen ja tuen tarpeen päättyminen asiakkaan kanssa tavoitteeksi asetetun määräajan jälkeen. Omatyöntekijän tehtävänä on siten tukea asiakasta tämän omien ja asiakassuunnitelmassa (aktivointisuunnitelmassa) asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa ja omien voimavarojen vahvistamisessa ja käyttämisessä.

Sosiaalihuollon osallistuminen tapahtuu tapauskohtaisen harkinnan mukaan siinä laajuudessa kuin asiakkaan kohdalla kulloinkin on tarpeen. Kuntouttavan työtoiminnan toteutuksen yhteydessä tukea ja ohjausta voi antaa muunkin koulutuksen saanut kuin sosiaalihuollon ammattihenkilö. Perusteluissa tuodaan esiin, että se voi olla esimerkiksi työhönvalmennusta. STM katsoo, että hyvällä organisoinnilla kunnissa on löydettävissä joustava tapa toteuttaa palvelut eri ammattilaisten yhteistyönä.

KL: Kuntaliitto katsoo, että nyt ehdotetuilla muutoksilla asetetaan kunnille kokonaan uusi tehtävä, jonka kustannukset tulee lakiesityksessä arvioida tarkasti ja korvata kunnille täysimääräisesti.

STM: Kyse on perusteluista, joissa avataan sosiaalihuollon roolia nykyisen lainsäädännön mukaan. Kyse ei ole säännöksistä, joissa kunnille annettaisiin uusia tehtäviä. Sosiaalihuoltolaki ja siihen liittyvät säännökset sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta omatyöntekijään on tullut voimaan jo 1.4.2015, joten tuota tehtävää ei voi mitenkään katsoa kunnille uudeksi tehtäväksi. Kuntouttavan työtoiminnan palvelussa tukea ja ohjausta voi antaa muunkin koulutuksen saanut kuin sosiaalihuollon ammattihenkilö. Perusteluissa tuodaan esiin, että se voi olla esimerkiksi työhönvalmennusta. STM

katsoo, että hyvällä organisoinnilla kunnissa on löydettävissä joustava tapa toteuttaa palvelut eri ammattilaisten yhteistyönä.

KL: Tällä hetkellä asiakkaiden palvelutarpeita vastaavia TE-palveluja ei ole käytännössä aina tarjolla tai asiakkaat eivät aina välttämättä tule valituksi TE-hallinnon tarjoamiin palveluihin. Asiakkaan kyvykkyyttä osallistua työllisyyspalveluihin on erittäin vaikea mitata, jos niitä ei ole edes saatavilla.

STM: Tässä esityksessä ei ratkaista TE-palveluiden järjestämiseen liittyviä kysymyksiä, vaan pyritään vahvistamaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan oikeutta laadukkaaseen sosiaalihuoltoon.

KL: Kuntouttava työtoiminta palveluna järjestetään suuressa osassa kuntia työllisyyspalveluissa ja työmarkkinatukea saavien asiakkaiden aktivointi- ja monialaiset työllistymissuunnitelmat on pääasiallisesti tehty työllisyyspalvelujen henkilöstön toimesta sosiaalihuollon delegointivaltuuksien nojalla.

STM: Kuntouttavan työtoiminnan voi käytännössä toteuttaa monella eri tavalla, joten kunnan työllisyyspalveluilla voi olla niissä keskeinen rooli. Silti asiakkaan ohjautumisessa kuntouttavaan työtoimintaan, joka on sosiaalihuollon palvelu, tulisi kuitenkin STM:n näkemyksen mukaan olla sosiaalihuollon ammattihenkilöllä perusteluissa kuvatunlainen rooli. Kuntouttavan työtoiminnan toteuttaminen kunnassa on lähtökohtaisesti sosiaalihuollon monijäsenisen toimielimen vastuulla. Sosiaalihuollon tehtävistä osa voitaneen delegoida kunnassa myös muille kuin sosiaalihuollon ammattihenkilöille, mutta STM:n näkemyksen mukaan aktivointisuunnitelman tekeminen, kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät suunnitelmat ja päätökset sekä sosiaalipalveluun ohjatun asiakkaan palveluprosessin seuranta ovat selkeästi sosiaalialan ammattihenkilön osaamista vaativaa työtä ja siten sosiaalihuollon vastuulle kuuluvaa lakisääteistä toimintaa.

KL: Isossa osassa kuntia työllisyysyksiköt järjestävät kuntouttavan työtoiminnan palvelut itse. Perusteluissa järjestäminen näytetään siirrettävän kokonaan sosiaalitoimen vastuulle, josta se on nimenomaan tarkoituksenmukaisuusperustein vähitellen siirtynyt järjestettäväksi monialaisesti.

STM: Järjestämisen ja tuottamisen käsitteet on pidettävä erillään. Kunnalla on vastuu kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä. Tuottamisen se voi organisoida eri tavoin. Tätä periaatetta on esityksessä myös selkeytetty kuntalain mukaiseksi.

KL: Kunnille tulee jättää harkintamahdollisuus, onko kuntouttava työtoiminta ensisijaisesti osallisuutta tukevaa vai työkykyä, osaamista ja työllistymistä tukevaa palvelua.

STM: Tämä on lain mukaan mahdollista. Kuntouttavaan työtoimintaan voi osallistua 1-4 päivänä viikossa ja palveluun voi yhdistää muita palveluita. Palvelu voi painottua eri asiakkaille eri tavoin. Kuntien toimivalta varsinaisten julkisten TE-palveluiden tarjoajana vaatisi lainmuutoksen, jota kuntakokeilussa kokeillaan.

KL: Hallituksen esityksessä painotetaan sitä, että kuntouttavalla työtoiminnalla ei saa korvata virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä, eikä se saa aiheuttaa kunnan tai muun toiminnan toteuttajan palveluksessa olevien työntekijöiden irtisanomisia tai lomauttamisia. Tämän varmistamiseksi kunnan on ilmoitettava kuntouttavan työtoiminnan aloittamisesta aina pääluottamusmiehelle. Menettely lisää byrokratiaa ja antaa jo lähtökohtaisesti negatiivisen signaalin siitä, että esitetyn kaltainen vaara olisi olemassa.

STM: Esityksessä siteerataan kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain voimassaolevien 14 ja 16 pykälien sisältöä, ei ehdoteta säännöksiin muutoksia tai tuoda perusteluissa esiin mitään uusia painotuksia. Vastaavan kaltainen ilmoittamista koskeva säännös on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 9 §:ssä, jossa säädetään työkokeilusta.

Valtakunnallinen työpajayhdistys

Kuntouttavan työtoiminnan suhdetta toisaalta sosiaaliseen kuntoutukseen ja toisaalta ammatilliseen kuntoutukseen, esimerkiksi nuorille suunnattuun matalan kynnyksen ammatilliseen kuntoutukseen (kuten NUOTTI-valmennus) tulisi täsmentää. Lisäksi TPY nostaa esiin kokonaisuudistuksen tarpeellisuuden ja laadun edellyttämän resurssoinnin. Myös Työttömien keskusjärjestö ry kiinnitti huomiota kuntouttavan työtoiminnan rahoitukseen ja esitti korvaustasoa nostettavaksi ja kohdennettavaksi suunniteltujen päivien mukaan.

STM: Edellä on selostettu kuntouttavan työtoiminnan kohdentumista sekä kuinka sosiaalinen kuntoutus voisi olla mahdollinen palvelu nuorille kuntoutusrahan saajille. Asiaa voidaan selostaa tarkemmin toimeenpanosta ohjeistettaessa. Esityksessä ei puututtu kuntouttavan työtoiminnan rahoitukseen. Rahoitusmuutokset ovat viime kädessä valtion talousarvioprosessin yhteydessä ratkaistavia asioita.

STTK

Pykälän 13 a 2 momentissa käsitellään palvelujen yhteensovittamista. Tässä tulisi säätää myös palvelujen koordinaation vastuuhenkilöstä, joka tulisi nimetä jokaiselle kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalle.

STM: Palveluiden koordinaation vastuuhenkilön osalta STM viittaa edellä Suomen Kuntaliiton näkemysten kommentoinnin yhteydessä sosiaalihuollon roolista sanottuun. Sosiaalihuoltolain tarkoittaman omatyöntekijän rooli on pitkälti juuri tarkoitetunlainen.

SAK

Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työttömälle työtä tai julkisia työvoimapalveluita. Esitys ei täsmennä, miten tämä selvittäminen tapahtuu. Esityksen mukaan jatkossa aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan tulisi kirjata kuntouttavan työtoiminnan tavoite sekä henkilölle annettava tuki ja ohjaus työtoiminnan aikana. Näitäkään ei kuitenkaan määritellä esityksessä tarkemmin.

STM: Esityksessä lainsäädäntöä on täsmennetty aiemmasta. Kuitenkaan lainsäädännön tasolla ei ole tarkoituksenmukaista antaa kovin yksityiskohtaisia määräyksiä eri toteutustavoista. Monilta osin tulisi voida luottaa toimeenpanijoiden harkintaan ja tarvittaessa voidaan edetä ohjeistuksen kautta.

Soste ry

Onko mahdollista, että lain voimaantuloa aikaistetaan alkamaan yhtä aikaa kuntakokeilujen kanssa (1.9.2020) tai kuntia velvoitettaisiin ottamaan tuleva laki huomioon uusia palvelusopimuksia solmiessaan?

STM: Lain voimaantuloksi esitetään 1.1.2021. STM:n tarkoituksena on tiedottaa kuntakirjeellä laista sen hyväksymisen jälkeen, jotta kunnat voisivat varautua lain toimeenpanoon.

VATT

Esitys jättää kuntien kannustinrakenteen lähes huomioimatta. On kovin epävarmaa, että kuntien järjestysvastuun asettaminen muuttaa tosiasiallisesti nykyisiä käytäntöjä, jotka asettavat kuntouttavan työtoiminnan keskiöön kuntien budjettivaikutukset kuntouttavan toiminnan yksilöllisen kohdentamisen ja ihmisten auttamisen sijaan.

STM: Lainsäädäntöön esitetyt täsmennykset varmistavat aiempaa paremmin, että kuntouttava työtoimintaa toteutetaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti ja tavoitteellisesti. Säännösten toteutumista on aiempaa helpompi myös valvoa. Tässä esityksessä ei ole puututtu rahoitukseen ja kannusteisiin, mutta niiden merkitys on myös tärkeä ja tulee tarkasteluun sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rakennetta uudistettaessa.

Neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen