

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta (HE 13/2020 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- erityisasiantuntija Patrik Tötterman, työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- Kansaneläkelaitos
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Pohjois-Karjalan TE-toimisto
- Kuhmon kaupunki
- Tampereen kaupungin työllisyys- ja kasvupalvelut
- Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu – Vantaan TYP
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- STTK ry
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Autismiliitto ry
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Työttömien Keskusjärjestö ry
- Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
- A-klinikkasäätiö
- Vates-säätiö
- tutkija Päivi Mäntyneva

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2020 vp

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain säännösten selkiyttämistä siten, että jatkossa aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan on kirjattava kuntouttavan työtoiminnan tavoite ja asiakkaalle annettava tuki ja ohjaus. Lisäksi lakiin lisätään kuntouttavan työtoiminnan sisältöä määrittävä uusi säännös. Myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä ja tuottamisesta kunnassa säädetään nykyistä tarkemmin.

Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ja laatu

Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa henkilön elämänhallintaa ja luoda edellytykset työllistymiselle sekä julkisiin työvoimapalveluihin osallistumiselle. Voimassa oleva laki kuntouttavasta työtoiminnasta ei määrittele kuntouttavan työtoiminnan sisältöä, vaan toiminnan sisällön yksityiskohtainen määrittely on ollut kuntien tehtävänä.

Kuntouttavan työtoiminnan toteutuksessa on ollut kirjavuutta, ja sitä toteutetaan eri kunnissa ja toimintapaikoissa hyvin erilaisin tavoittein ja laatutasoin. Lisäksi palveluun on monin paikoin ohjautunut kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmään kuulumattomia henkilöitä muun muassa sen vuoksi, että tarjolla ei ole ollut sopivia TE-toimiston työllistämisen edistämispalveluita, ja koska se on kunnalle taloudellisesti kannattavaa. Myös kuntouttavan työtoiminnan yhteys sosiaalihuoltoon on jäänyt ohueksi.

Kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi kuntouttavan työtoiminnan sisältöä koskeva uusi 13 a §. Säännöksen mukaan kuntouttava työtoiminta on palvelukokonaisuuksien, johon tulee kuulua erilaisia henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Palvelu voi olla erilaisissa toimintaympäristöissä toteutettavaa henkilökohtaista tai ryhmässä toteutettavaa palvelua, johon sisältyy aina henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus.

Säännöksen tarkoituksena on selkiyttää kuntouttava työtoiminta tarkoitetuksi henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön, ja varmistaa, että toiminnalla on aina kuntoutuksellinen tai muu kuntouttavan työtoiminnan tavoitteisiin liittyvä tarkoitus, johon on oltava myös tukea ja ohjausta tarjolla. Tuki ja ohjaus voidaan toteuttaa paitsi henkilökohtaisena myös ryhmässä toteutettavana palveluna taikka yhdistettynä muihin palveluihin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa ehdotusta, mutta kiinnittää sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomiota siihen, että säännöksen sanamuoto mahdollistaa palvelun järjestämisen myös vain ryhmämuotoisena. Valiokunta katsoo, että asiakkaiden palvelutarve huomioiden ohjausta ja tukea tulee antaa myös yksilöllisesti.

Pitkittyvän työttömyyden riskitekijänä ja työllistymisen esteenä on usein tunnistamaton tai puutteellisesti hoidettu sairaus. Lisäksi todennäköisyyttä työttömyyden pitkittymiseen lisäävät ikä ja ammatillisen koulutuksen puute tai vanhentuneisuus. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä on toiminnan sisällön osalta otettu tarkasteluun näistä riski-

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2020 vp

tekijöistä vain työ- ja toimintakyvyn ongelmat. Valiokunta muistuttaa, että myös osaamisen kehittämisen kartoittaminen ja tukeminen ovat usein välttämättömiä työllistymismahdollisuuksien parantamisessa.

Vastuu asiakkaan tuesta ja ohjauksesta kuntouttavassa työtoiminnassa on kuntouttavan työtoiminnan järjestävällä kunnalla, jonka tehtävänä on huolehtia siitä, että toiminta vastaa kaikin puolin asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Valiokunta huomauttaa, että samantasoisen palvelun takaamiseksi koko maassa tulee tuki-, ohjaus- ja valmennuspalveluille laatia yhtenäiset laatuksiteerit.

Henkilöstön ammatillinen pätevyys

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu. Esityksen mukaan asiakkaalle tehdään aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistämissuunnitelman 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.

Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalle on esityksen mukaan 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. Sosiaalihuoltolain mukaan omatyöntekijänä on lähtökohtaisesti oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että aktivointisuunnitelma ja monialainen työllistämissuunnitelma tehdään yhteistyössä henkilön, kunnan ja TE-toimiston kesken. 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.

Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmä

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n mukaan kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu työttömälle tai toimeentulotuen saajalle. 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.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2020 vp

Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2013 teettämän kuntakyselyn vastausten mukaan kuntien kuntouttavan työtoiminnan tärkeimpänä tavoitteena pitämä avoimille työmarkkinoille työllistyminen toteutui vain harvoin. Toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen sen sijaan olivat toteutuneet valtaosassa kuntia, samoin eteneminen työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin sekä työ- ja toimintakyvyn arviointi. Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös myöhemmissä selvityksissä.

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. Sosiaalisten vaikutusten arviointi on tarpeellista, koska kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen kuuluu henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluita.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd
jäsen Kim Berg sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Anders Norrback r
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps
varajäsen Matias Marttinen kok
varajäsen Sebastian Tynkkynen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2020 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi lakia kuntouttavasta työtoiminnasta. Esityksen tavoitteena on tarkentaa järjestämistä ja tuottamista koskevaa sääntelyä, minkä lisäksi lakiin lisätään kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyä koskeva säännös. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kuntouttavan työtoiminnan sisällön yksityiskohtainen suunnittelu on ollut kuntien tehtävänä. Kuntouttava työtoiminta on ainut vain kuntien vastuulle kuuluva työllistymistä edistävä palvelu, jonka järjestämisessä ja tuottamisessa on pyrittävä huomioimaan riittäväällä tavalla kuntien erilaiset toimintamuodot palvelun järjestämiseksi.

Valiokunnan asiantuntijalausunnoissa on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan ehdotetulla sääntelyllä lisätään kuntien velvoitteita eikä tämän osalta ole toteutettu riittävää kustannusvaikutusten arviointia. Lisäksi on katsottu, että ehdotettu sääntely monimutkaistaa nykyistä kuntouttavan toiminnan rakennetta, mitä ei voida pitää järkevänä sääntelyratkaisuna. Lainsäädännön tehtävänä on edistää esityksessä asetettujen tavoitteiden toteutumista, ei hankaloittaa sitä käytännön tasolla.

Esityksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalle on syytä nimetä sosiaalihuoltolain tarkoittama omatyöntekijä, jolle kuuluu vastuu asiakkaan aktivointisuunnitelmassa sovittujen sosiaalipalveluiden toteutumisen seurannasta ja asiakkaan tilanteen tarpeenmukaisesta arvioinnista. Sosiaalihuoltolain mukaan omatyöntekijänä on lähtökohtaisesti oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö. Tämä aiheuttaa käytännön haasteita useilla alueilla, joissa ei ole tälläkään hetkellä nykyisen sosiaalihuoltolain velvoitteiden edellyttämää määrää pätevyysvaatimukset täyttäviä ammattihenkilöitä. Esitystä voidaan tältä osin pitää myöskin puutteellisena, koska lainsäädäntöesityksen toteuttamiselle on oltava realistiset mahdollisuudet, mitä ei nyt käsittelyssä olevassa ehdotuksessa pystytä ammattihenkilöstön pätevyysvaatimusten osalta turvaamaan.

Lisäksi on katsottava puutteelliseksi, että lakiehdotus on ollut kuulemiskierroksella viime vaalikauden aikana, minkä jälkeen siihen on tehty laajoja muutoksia. Valiokunnan saamien tietojen mukaan ehdotusta ei kuitenkaan ole laitettu uudestaan lausuntokierrokselle, mitä ei voida pitää hyvän lainvalmistelun periaatteiden mukaisena.

Katsomme, että ehdotus olisi järkevämpää käsitellä vasta, kun eduskunta on saanut käsiteltä työllistymisen kuntakokeiluja koskevan hallituksen esityksen, minkä lisäksi on saatu riittävästi kokemuksia siitä, miten kuntien työllisyyskokeilut ovat vaikuttaneet työllistymisen edistämiseen. Työllistymispalveluita koskevia muutoksia on tarkoituksenmukaista tarkastella kokonaisuutena eikä uudistaa vain tiettyjä osia siitä ilman, että siinä on huomioitu riittäväällä tavalla myös muut liitännäiset esitykset.

**Valiokunnan lausunto TyVL 5/2020 vp
Eriävä mielipide**

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 20.5.2020

Arto Satonen kok
Ruut Sjöblom kok
Matias Marttinen kok