



Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

18.3.2020

Viite: HE 13/2020 vp

Vantaan kaupungin lausunto hallituksen esityksestä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on tarkentaa kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja tuottamista koskevaa sääntelyä. Lisäksi lakiin lisättäisiin kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyä koskeva säännös. Kuntouttavaan työtoimintaan tulisi aina sisältyä myös henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus. Lisäksi aktivointisuunnitelmaan ja monialaiseen työllistymissuunnitelmaan tulisi kirjata kuntouttavan työtoiminnan tavoite sekä henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana.

Vantaa esittää kantanaan, että esitys olisi pitänyt tuoda uudelleen lausuttavaksi, koska nyt kyseessä olevaan hallituksen esitykseen on lisätty useita uusia kappaleita ja niihin on tehty merkittäviä muutoksia lausuntokierroksen jälkeen. Lisäksi esitys olisi pitänyt tuoda uudelleen lausuttavaksi, koska nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä ei huomioida HE xx/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta) eikä kuntouttavaa työtoimintaa palveluna yhteensoviteta kuntakokeilun kanssa.

NYKYTILAN ARVIOINTI

Hallituksen esityksessä mainituissa kyselyiden havainnoinneissa kunnat nostivat kuntouttavan työtoiminnan tärkeimmiksi tavoitteiksi työllistymisen avoimille työmarkkinoille sekä työ- ja toimintakyvyn arvioinnin. Kyselyjen vastauksien mukaan työ- ja toimintakyvyn arviointi toteutui hyvin, mutta työllistyminen avoimille työmarkkinoille harvoin. Kyselyissä oli myös kartoitettu asiakkaiden siirtymiä ja sen pohjalta oli todettu, että yleisimmät siirtymät olivat paluu työttömäksi työnhakijaksi, uusi kuntouttavan työtoiminnan jakso tai siirtyminen hoitoon, kuntoutukseen tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen. Tämän pohjalta selvityksien tekijöiden mukaan tulokset osoittivat, että kuntouttava työtoiminta on enemmän sosiaalipoliittinen kuin työllisyyspoliittinen toimenpide.

Samaan aikaan kuitenkin kunnat nostivat kyselyissä kuntouttavan työtoiminnan tärkeimmäksi tavoitteeksi työllistymisen avoimille työmarkkinoille. Jos kuntouttavaa työtoimintaa toteutetaan asiakaslähtöisesti, niin jo nykyisen lain puitteissa on mahdollista tehdä tavoitteellista kuntouttavaa työtoimintaa tekemällä asiakkaalle kolmen kuukauden sopimuksia. Tämä asiakaslähtöinen toimintamalli on hyvin yleinen ja mahdollistaa kuntouttavan työtoiminnan päättämisen sovitusti ilman asiakkaalle aiheutuvia sanktioita, jos palvelu ei ole asiakkaalle ajankohtainen. Kolmen kuukauden jakson aikana asiakkaan kanssa voidaan laatia seuraava suunnitelma, jossa esimerkiksi kasvatetaan kuntouttavan työtoiminnan toimintapäivien määrää. Tämä johtaa väistämättä tilanteeseen, jolloin asiakkaan seuraava siirtymä on jälleen kuntouttava työtoiminta, joka ei



siis ole yhtään huono vaihtoehto asiakkaan tai kunnan näkökulmasta vaikka hallituksen esityksestä tällaisen mielikuvan saa.

Vaikka nykyisessä laissa ei ole selkeästi kirjoitettu sanaa ”tavoite” niin kuntouttavan työtoiminnan 9 §:n mukaan kuin lain hengen mukaisesti asiakas ei enää kuulu kuntouttavan työtoiminnan piiriin, jos hänen työ- ja toimintakykynsä on parantunut ja asiakkaan suunnitelmaan kirjatut tavoitteet ovat kuntouttavan työtoiminnan osalta saavutettu siten, että asiakkaan seuraava porras on osallistuminen TE-hallinnon työllisyyttä edistäviin palveluihin tai avoimille työmarkkinoille. Tällöin asiakas siirtyy takaisin lähettävälle taholle esimerkiksi Työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun (TYP), joka jatkaa työskentelyä asiakkaan kanssa. Hallituksen esityksen kyselyissä tämä katsotaan siirtymäksi työttömäksi työnhakijaksi. Tietosuoja-säännösten vuoksi kuntouttava työtoiminta ei saa tietoa asiakkaan etenemisestä kuntouttavan työtoiminnan päättymisen jälkeen. Vantaalla oli vuonna 2019 kuntouttavassa työtoiminnassa 1 709 hlöä. Vuonna 2019 noin joka kymmenes (11 %, 191 asiakasta) Vantaan työllisyyspalveluiden asiakas siirtyi suoraan kuntouttavan työtoiminnan jakson jälkeen eteenpäin avoimille työmarkkinoille, opiskelemaan, palkkatuelle, työkokeiluun tai työvoimakoulutukseen.

Vantaa katsoo, että kuntouttavassa työtoiminnassa tulisi korostua voimakkaammin työllisyyspolitiikka siten, että TE-hallinnon tarjoamia palveluja, nykyisiä ja uusia, tulee sitoa entistä tiukemmin yhteen sosiaalipalvelujen kanssa. Vantaan kaupungilla kuntouttava työtoiminta on sijoitettu työllisyyspalveluiden alaisuuteen. Vantaan kaupunki näkee kuntouttavan työtoiminnan tärkeänä ja vaikuttavana palveluna ja työllistymispolun ensi portaana pitkään työttöminä olleiden työllistymisvalmiuksien parantamiseksi.

Nykytilan arvioinnissa sosiaali- ja terveysministeriö on korostanut, että kuntouttavaa työtoimintaa ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön vaan toiminta on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät pysty osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Lisäksi aktivointisuunnitelmaa laadittaessa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, tulee aktivointisuunnitelmaan sisältyä kuntouttava työtoiminta. Tämän tyyppinen arviointi henkilön kykenevyydestä tai kykenemättömyydestä on erittäin haastavaa tehdä, kun kyseiselle kohderyhmälle TE-hallinnolla ei ole osoitettua julkisia työvoimapalveluja eivätkä kyseiset henkilöt tule valituksi työvoimakoulutuksiin. Vantaalla TE-hallinnon järjestämään työvoimakoulutukseen pääsi vuonna 2019 vain 7 henkilöä eli 0,4 % kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista.

Vaihtoehtona tasapuoliseen asiakasohjaukseen olisi asettaa selkeä aikamääre, esimerkiksi 24 tai 36 kuukautta työmarkkinatukea saaneet, ohjataan kuntouttavaa työtoimintaan. **Vantaan kaupunki katsoo, että selkeä aikamääre parantaa valtakunnallisesti asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja asiakkaat ohjautuisivat palveluun nykyistä aiemmin, jolloin vastaavasti kuntouttavan työtoiminnan jaksot olisivat lyhyempiä ja vaikuttavampia.**

ESITYKSEN TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Vuonna 2018 toimitetussa hallituksen esityksessä todettiin, että kuntouttavan työtoiminnan säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 184/2000) arveltiin, että kuntouttavan työtoiminnan kustannukset olisivat keskimäärin 120 tuolloista markkaa päivässä, joka koostui työtoiminnan ohjauksesta, työvälaineistä, matkakorvauksista sekä toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville osallistujille maksettavasta toimintarahasta. Työmarkkinatukea saaville osallistujille maksettaisiin esityksen mukaan toimintarahan sijasta

ylläpitokorvausta työministeriön määrärahoista. Valtion työllisyysmäärärahoista esitettiin maksettavaksi kunnalle 50 markkaa jokaisesta järjestetystä kuntouttavan työtoiminnan päivästä. Korvauksen jälkeen syntynyt nettokustannus oli sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuteen oikeuttava meno, jota esitettiin lisättäväksi korottamalla kunnan 7-64-vuotiaiden ikäryhmän sosiaalihuollon laskennallisia kustannuksia 22 markalla asukasta kohden. Eduskunta korotti sosiaali- ja terveysvaliokunnan ehdotuksesta kunnan saaman korvauksen 60 markkaan. Summa on 24 §:n mukaan yhä edelleen sama 10,09 e/pv kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti.

Esityksen mukaan esitetyillä säädösmuutoksilla ei arvioida olevan kustannuksia lisääviä vaikutuksia, mikäli toiminta on järjestetty lainsäädännön olemassa olevat tavoitteet huomioon ottaen. Esitettävät säädösmuutokset lisäävät kustannuksia sosiaali- ja terveydenhuollon sektorilla sellaisissa kunnissa, joissa muutosten seurauksena kuntouttavaan työtoimintaan osallistuville tarjottavaa palvelukokonaisuutta tulee täydentää. **Vantaa katsoo, että valtion korvaukset kuntouttavan työtoiminnan kustannuksista ovat alimitoitettuja, jääneet jälkeen yleisestä kustannuskehityksestä ja ylipäättään palvelun luonne huomioiden kuntouttavan työtoiminnan kustannukset tulisi jakaa kunnan ja valtion kesken puoliksi.** Jo se, että kuntouttava työtoiminta on lain mukaan sosiaalipalvelua sekä työllisyyttä edistävää palvelua puoltaa kustannusten tasaisempaa jakoa.

Esitys tulee nostamaan kunnan kustannuksia monin eri tavoin. Suurin haaste kunnille tulee aktivointisuunnitelman laatimiseen osallistuvan kunnan edustajan tehtävänimikkeen muuttuminen sosiaalihuollon ammattihenkilöksi, joka aktivointisuunnitelman yhteydessä laatii asiakkaalle sosiaalihuoltolain mukaisen tilanearvion. Aiemmin laissa on puhuttu kunnan edustajasta. Lisäksi esityksessä korostetaan tuki- ja ohjauspalveluiden hankkimista ostopalveluina muun muassa kolmannelta sektorilta tai kyseisiä palveluita tarjoavalta yritykseltä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Esityksen 9 §:n mukaan aktivointisuunnitelman sisältöä tarkennetaan entistä yksityiskohtaisemmaksi. **Vantaa katsoo, että palvelujen liian tarkka rajaaminen työllistää viranomaisia eikä palvele asiakasta.** Haasteeksi muodostuu aktivointisuunnitelmien tarkistus hyvinkin pienien muutosten vuoksi ja tämä lisää byrokratiaa. Jos aktivointisuunnitelmassa päädytään kuntouttavaan työtoimintaan, niin tarkemmat sosiaalihuoltolain mukaiset tukipalvelut tarkentuvat palvelutarpeen arvioinnin myötä kuntouttavan työtoiminnan suunnitelmaan ja sen pohjalta tehdään erillinen päätös.

Esityksen 13 a § on uusi pykälä ja siihen oli tullut lausuntokierroksen jälkeen merkittäviä muutoksia. Aktivointisuunnitelmaa tehdessä tarkastellaan monia eri vaihtoehtoja ja palveluja, joista kuntouttava työtoiminta on vain yksi palvelu. Tämän vuoksi aktivointisuunnitelman laatija voi olla eri henkilö kuin kuntouttava työtoiminta -palvelun vastuhenkilö, joka tekee asiakkaalle tarkemman sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeenarvion ja sen pohjalta kuntouttavan työtoiminnan päätöksen. Isoille kunnille kyseessä olevasta lakimuutoksesta tulee merkittäviä kustannusvaikutuksia ja rekrytointihaasteita, jos aktivointisuunnitelman laatijan tulee olla sosiaalihuoltolaissa määritelty omatyöntekijä. **Vantaa katsoo, että jatkossakin aktivointisuunnitelman laatija tulee voida olla eri henkilö kuin kuntouttavasta työtoiminnasta vastaava henkilö.**

Esityksen 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.



Vantaa pitää hyvänä mahdollisuutta hankkia tukea ja ohjausta yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta, mutta katsoo, että TE-hallinto on velvollinen tarjoamaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille JTYPL 4 luku 3 §:n mukaisen ammatinvalinta- ja uraohjauksen, jonka mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen voi tarjota ammatinvalinta- ja uraohjausta henkilöasiakkaan tukemiseksi ammatinvalinnassa, ammatillisessa kehittämisessä, työelämään sijoittumisessa ja elinikäisessä oppimisessa. Henkilöasiakkaan ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen, osaamisen sekä soveltuvuuden selvittämiseksi ammatinvalinta- ja uraohjauksessa voidaan asiakkaan suostumuksella tarvittaessa käyttää asianmukaisia psykologisia arviointimenetelmiä.

Uuden säännöksen toisessa momentissa todetaan, että kuntouttavaa työtoimintaa voidaan tarjota rinnakkain sosiaalisen kuntoutuksen palvelun kanssa. **Vantaa katsoo, että jos sosiaalisen kuntoutuksen palvelu kestää päivässä yli 4 h, se tulee lukea kuntouttavan työtoiminnan toimintapäiväksi ja asiakas saa kyseiseltä päivältä ylläpitokorvauksen.** Tämä osaltaan tukee asiakkaan motivaatiota osallistua kuntouttavan työtoiminnan rinnalla järjestettäviin palveluihin.

Uuden säännöksen toisessa momentissa todetaan, että palvelun oikean kohdentamisen varmistamiseksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä vastaava kunta voisi huolehtia siitä, että henkilön työ- ja toimintakyky arvioidaan mahdollisimman kattavasti. Tässä kunta voisi hyödyntää moniammatillista tiimiä. Vantaa katsoo, että tässä kohtaa tulee käyttää JTYPL:n 4 luvun 2 §:n mukaisia asiantuntija-arviointeja, joita ovat henkilöasiakkaan osaamisen, ammattitaidon, soveltuvuuden sekä työ-, yritystoiminta- ja koulutusvaihtoehtojen selvittämiseksi työ- ja elinkeinotoimisto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voivat hankkia muun muassa työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja, asiakkaan työkyvyn kartoittamiseksi.