

KUNTOUTTAVAN TYÖTOIMINNAN JÄRJESTÄMINEN SEKÄ KUNTOUTTAVASTA TYÖTOIMINNASTA ANNETTUUN LAKIIN TEHDYT MUUTOKSET

Tässä kirjeessä kerrotaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä lainsäädännön edellyttämällä tavalla sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin (189/2001) tehdyistä muutoksista. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2021 alkaen. Aktivointisuunnitelmien ja sopimusten päivittämisen voimaantuloajan-kohta on myöhäisempi ja määräytyy voimaantulosäännöksen mukaisesti.

Keskeiset muutokset ja niiden tavoite

Kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin tehdyillä tarkennuksilla halutaan vahvistaa asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon. Tämä tavoite koskee kuntia tälläkin hetkellä, mutta lakiin tehdyillä tarkennuksilla halutaan varmistaa, että lainsäädännölle asetetut tavoitteet toteutuvat nykyistä paremmin. Uutta on, että aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan on kirjattava asiakkaalle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana sekä että suunnitelmaan on kirjattava myös toiminnan tavoite. Toisin kuin tällä hetkellä, myös kuntouttavan työtoiminnan sisältö määritellään laissa. Kuntouttavan työtoiminnan sisältöä koskevan 13 a §:n mukaan palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Säännöksessä edellytetään myös, että palveluun tulee sisältyä aina henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä ja tuottamisesta säädetään nykyistä tarkemmin.

Muutoksilla halutaan varmistaa, että kuntouttavaa työtoimintaa kohdennetaan lain tarkoittamalle kohderyhmälle. Kuntouttavassa työtoiminnassa pyritään parantamaan henkilön elämänhallintaa sekä luomaan edellytyksiä työllistymiselle ja julkisiin työvoimapalveluihin osallistumiselle. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen palvelu muihin mahdollisiin työllistymistä tai osaamisen edistämistä tukeviin palveluihin nähden. Lakiin tehtyjen muutosten tarkoitus on varmistaa, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvat ne pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka eivät muilla palveluilla tule autetuiksi tai, jotka nimenomaisesti tarvitsevat sosiaalihuollon tukea osana palveluprosessiaan. Kuntouttavalla työtoiminnalla ei tule korvata palkkatuettua tai muuta työsuhteista työtä. Niiden työttömien kohdalla, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä laissa ensisijaisiksi määritellyt julkisia työvoimapalveluita kuten esimerkiksi työkokeilua ja palkkatuettua työtä, ellei suora työllistyminen avoimille työmarkkinoille ole mahdollista.

Aktivointisuunnitelman sisältö ja päivittäminen muutosten johdosta

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan aktivointisuunnitelma laaditaan pitkään työttömänä olleelle henkilölle työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan parantamiseksi. Työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) sekä kunta laativat suunnitelman yhdessä henkilön kanssa. Aktivointisuunnitelmaan merkitään lain 9 §:n mukaan muun muassa henkilön koulutusta ja työuraa koskevat tiedot, tieto aikaisemmista työllistymissuunnitelmista sekä toimenpiteet, jotka voivat olla työtarjouksia, muita julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Kuntouttavasta työtoiminnasta aktivointisuunnitelmaan on kirjattava muun muassa kuntouttavan työtoiminnan kuvaus ja toiminnan järjestämispaikka, kuntouttavan työtoiminnan päivittäinen ja viikoittainen kesto, kuntouttavan työtoiminnan jakson alkamisajankohta ja pituus sekä henkilölle kuntouttavan työtoiminnan ohella tarjottavat

muut sosiaalipalvelut sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalvelut. Säännökseen tehdyn lisäyksen johdosta aktivointisuunnitelmaan tulee kirjata jatkossa myös toiminnan tavoite sekä henkilön saama tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana.

Voimaantulosäännöksen mukaan aktivointisuunnitelmat tai monialaiset työllistymissuunnitelmat tulee päivittää muuttuneiden säännösten mukaisiksi 31.3.2021 mennessä. Tämä tarkoittaa toiminnan tavoitteen sekä henkilön saaman tuen ja ohjauksen kirjaamista suunnitelmiin, joissa on sovittu kuntouttavasta työtoiminnasta. Suunnitelmien päivittämisen voi aloittaa jo ennen lain voimaantuloajankohtaa.

Ohjautuminen kuntouttavaan työtoimintaan

Kuntouttavaan työtoimintaan päädytään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti aina yksilöllisesti laaditavan 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.

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 määritellään aktivointisuunnitelmaa laadittaessa yhdessä TE-toimiston, kunnan ja asiakkaan kesken.

Pitkään työttömänä ollut asioi yleensä ensin TE-toimiston kanssa, joka aloittaa aktivointisuunnitelman laatimisprosessin. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan ensin mahdollisuus tarjota TE-toimiston palveluita. Ne ovat ensisijaisia, jos asiakas kykenee osallistumaan niihin. Jos asiakkaan työ- ja toimintakyky eivät riitä TE-toimiston palveluihin, asiakkaan kohdalla tulee harkittavaksi kuntouttava työtoiminta. Aktivointisuunnitelmaan sisältyvien palveluiden tulee vastata asiakkaan palvelutarpeeseen. Jotta asiakkaan palvelutarve voidaan arvioida riittävässä laajuudessa, olisi hyvä, että arviointiin osallistuisi TE-toimiston ja asiakkaan lisäksi myös kunnan sosiaalihuolto mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Viimeistään siinä vaiheessa, kun asiakkaan palveluprosessissa on käynyt ilmeiseksi, että henkilö ei toimintakykynsä takia pysty ottamaan vastaan työtä tai osallistumaan TE-palveluihin, tulisi sosiaalihuolto saada aktivointisuunnitelman laatimiseen mukaan. Jos TE-toimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä. Kunnalla tarkoitetaan tässä yhteydessä kunnan sosiaalihuoltoa.

Sosiaalihuollon rooli kuntouttavan työtoiminnan toimeenpanossa

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 2 momentin mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta on huolehdittava kunnallisena sosiaalipalveluna. Hallituksen esityksen (HE 13/2020 vp) perusteluissa sekä myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä (StVM 20/2020 vp) on tuotu esiin sosiaalihuollon roolia kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain toimeenpanossa, vaikka tältä osin säännöksiin ei ole tehty muutoksia. Sosi-

aalihuoltolain (1301/2014) 14 §:n 2 momentin mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta on huolehdittava kunnallisena sosiaalipalveluna. Sosiaalihuoltolaissa on myös säädetty palvelutarpeen arvioinnissa ja palvelujen toteuttamisessa tarvittavasta monialaisesta yhteistyöstä (41 §) sekä omatyöntekijästä (42 §). Asiakkaalle tulee tehdä aktivointisuunnitelman laatimisen yhteydessä asiakkaan tilannetta kartoittava palvelutarpeen arvio, jollei se ole ilmeisen tarpeeton. Palvelutarpeen arviointi tehdään tarvittavan laajuusena asiakkaan yksilöllinen tilanne huomioiden. Palvelutarpeen arvioin perusteella määritellään asiakkaan tuen tarvetta vastaavat sosiaalipalvelut. Kun asiakkaan kohdalla on päädytty siihen, että kuntouttava työtoiminta on hänelle tarkoituksenmukainen palvelu, tulee tästä sosiaalipalvelusta tehdä erillinen päätös.

Sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Sosiaalihuoltolain mukaan omatyöntekijää ei tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeeton. Omatyöntekijälle 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. Henkilön yksilöllisen palvelutarpeen arviointi on myös sosiaalihuollon viranomaistehtävä. Mikäli henkilö ei ole sosiaalihuollon palveluiden tarpeessa, ei hänelle tarvitse nimetä omatyöntekijää. Mikäli aktivointisuunnitelmassa päädytään kuitenkin sosiaalihuollon palveluihin, kuten kuntouttavaan työtoimintaan, on samassa yhteydessä syytä sopia omatyöntekijän nimeämisestä. Tämän arviointi kuuluu sosiaalihuollolle.

Lain tarkoittama tuki ja ohjaus

Henkilön kuntouttavan työtoiminnan palvelun aikana saama tuki ja ohjaus voidaan toteuttaa lain säännöksen perusteella monella eri tavalla. Työtoiminnan työtehtävien ohjauksessa voidaan käyttää kyseisien tehtävien ammattilaisia. Tukea ja ohjausta voi myös hankkia yritysmaailmasta palvelun tuottajalta tai sisällyttää palvelukokonaisuuksiin, joita kolmannen sektorin toimijat tuottavat kuntien kanssa tehtyjen ostopalvelusopimusten perusteella. Myös kunta voi tuottaa tuen ja ohjauksen palvelun itse. Tuen ja ohjauksen voi toteuttaa paitsi henkilökohtaisena, myös ryhmässä toteutettavana palveluna taikka yhdistettynä muihin palveluihin. Kaikissa tilanteissa ei ole tarpeen edellyttää yksilöllistä henkilökohtaisena palveluna annettavaa tukea ja ohjausta, vaan ryhmässä annettu tuki ja ohjaus voi myös olla riittävää. Palvelu tulee kuitenkin toteuttaa asiakkaan tarpeen mukaisena ja siten aina tarvittaessa yksilöllisenä. Aktivointisuunnitelmassa määritellään tarkemmin kunkin asiakkaan ja hänen toimintakykynsä kannalta sopivin palvelun toteuttamistapa.

Palvelujen hankkimista koskevan sopimuksen päivittäminen

Muotolain voimaantulosäännöksen mukaan vanhaa kuntouttavan työtoiminnan palvelujen hankkimista koskevaa sopimusta saadaan soveltaa vielä vuoden 2021 loppuun tai jos sopimus päättyy tätä ajankohtaa ennen, voimaolon päättymiseen asti. Palvelujen hankintaa koskevat sopimukset on kuitenkin muutettava uusien säännösten mukaisiksi viimeistään 31.12.2021. Vanhan sopimuksen perusteella tehtävää uutta palveluhankintaa tai lisätilausta tehtäessä tulee huomioida myös uudet muuttuneet säännökset. Kuntouttavan työtoiminnan uusi sisältöä koskeva säännös (13 a §) voi tuoda muutoksia myös ulkopuoliselta hankitun palvelun sisällön määrittelyyn.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla (TYP) tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa TE-toimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos toimivat yhdessä vastaten työttömien palvelutarpeiden ja palvelukokonaisuuksien suunnittelusta sekä työllistymisprosessin etenemisestä.

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta säädetyn lain (1369/2014, ns. TYP-laki) mukaan työttömällä on monialaisen yhteispalvelun tarve, jos hänen työllistymisensä edistäminen edellyttää muitakin kuin TE-palveluita. Laissa luetellaan TE-palveluiden lisäksi muina palveluina sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut.

Lakia kuntouttavasta työtoiminnasta sovelletaan aktivointisuunnitelman laatimiseen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen lain 3 pykälässä tarkoitetuille henkilöille. Lakia sovelletaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen myös sellaiselle lain 3 pykälässä tarkoitettulle henkilölle, joka on ohjattu TYP-laissa tarkoitettulla tavalla monialaiseen yhteispalveluun ja jonka kanssa laaditaan laissa tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma korvaa tällöin aktivointisuunnitelman.

Työtön ohjataan monialaiseen yhteispalveluun, kun hän on saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella, on ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta (25 vuotta täyttänyt) tai on ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta (alle 25 vuotias). Ohjaamisesta säädetään TYP-lain 2 §:ssä tarkemmin. Verrottuna kuntouttavasta työtoiminnasta säädetyn lain soveltamisalaan, monialaisen yhteispalveluun ohjautetaan osassa tapauksia hieman aikaisemmin. Kaikille monialaisen yhteispalvelun asiakkaille kuntouttava työtoiminta ei ole tarkoituksenmukainen palvelu.

TYP-laissa ei suoraan säädetä siitä, minkä tahon kunnassa tulisi olla yhteistoiminnassa mukana. Koska lain tavoitteena on sovittaa yhteen sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita TE-palveluiden kanssa, ovat sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat kunnan puolelta TYP-toiminnan ydintä. Lakia säädettyä nähtiin tarpeelliseksi, että kunnat arvioisivat monialaisen yhteispalvelun tarvetta lähinnä sellaisten työmarkkinatuen saajien osalta, jotka ovat kunnan sosiaalihuollon palvelujen piirissä (HE 183/2014 vp). Tämän vuoksi on tärkeää, että sosiaalihuollosta vastaava taho on kunnassa keskeisesti mukana monialaisessa yhteispalvelussa.

Kunnan omien työllisyyspalveluiden suhde sosiaalihuoltoon

Kunnallinen itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät. Kuntiin on syntynyt omia työllisyyspalveluita kunnan yleisen toimivallan nojalla. Kunnilla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta julkisen TE-palvelun järjestämiseen tai tuottamiseen. Kunnilla on kuitenkin joitakin työllisyyden hoidon tehtäviä, kuten pitkään työttömänä olleiden ikääntyneiden työllistämismäärärahat ja lisäksi kunnat tarjoavat työttömille palkkatuetta työtä ja työkokeilumahdollisuuksia. Kunnilla on myös työttömyysturvalaissa tarkoitettu vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta.

Kunta voi toteuttaa työllisyyden hoidon tehtäviä haluamallaan tavalla, mutta silloin kun kyse on kuntouttavan työtoiminnan palvelun järjestämisestä, tulisi huomioida kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lainsäädännön vaatimukset. Kunta ei yleisen toimivaltansa nojalla voi myöskään järjestää julkisia työvoima- ja yrityspalveluja.

Kunta voi delegoida sosiaalihuollon tehtäviä organisaatiossaan hallintosäännöllään monin eri tavoin. Tällöin on huolehdittava, että toimivalta johdetaan sosiaalihuollon lainsäädännöstä ja siihen liittyvät vastuut ja velvollisuudet seuraavat mukana. Näin tehtävät viranomaispäätökset ja kirjaukset voidaan tehdä sosiaalihuollon lainsäädännön mukaan. Mikään ei esimerkiksi estä sitä, että sosiaalihuollon ammattihenkilöitä toimii sosiaalihuollon toimialan johdon ja valvonnan alaisena, mutta he sijoittuvat fyysisesti kunnan työllisyyspalveluyksiköön.

Edelleen osittain voimassa olevan ns. vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Tämä tarkoittaa sitä, että vastuuta sosiaalihuollon kokonaisuudesta voidaan jakaa kunnassa useammalle toimieli-

melle. Vastuut on määriteltävä selkeästi ja siten, että koko sosiaalihuollon tehtäväkenttä tulee katetuksi. Riippumatta siitä, minkä toimielimen tehtäväksi sosiaalihuollon toimeenpanoa uskotaan, tulee toimintaan soveltaa sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädäntöä.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilu

TE-toimistojen lakisääteisiä tehtäviä on siirtymässä kokeilulainsäädännön myötä kuntakokeilussa mukana olleille kunnille. Siirtyvien tehtävien toimeenpanoa sekä asiakkaiden oikeuksia ja velvollisuuksia määrittelevä ai-neellinen lainsäädäntö pysyy kuitenkin ennallaan. Kokeilulainsäädäntö ei siis tuo muutosta siihen, mitä tässä kuntainfossa on selostettu kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lainsäädännön osalta.

Lisätietoja

Susanna Rahkonen, neuvotteleva virkamies, etunimi.sukunimi@stm.fi