



## § 789

### Lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

HEL 2018-011617 T 03 00 00

STM090:00/2018 ja STM3291/2018

#### Päätös

Helsingin kaupunginhallitus antoi sosiaali- ja terveysministeriölle seuraavan lausunnon kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta:

#### Vaikutukset asiakkaiden asemaan (yleisperustelut kohta 3.1)

Helsingin kaupunki katsoo, että ehdotettu muutos ei vaikuttaisi olennaisesti asiakkaan asemaan, koska kuntouttava työtoiminta olisi edelleenkin aktivointiehdon täyttävälle asiakkaalle velvoittava sosiaalipalvelu silloin, kun lain ehdot täyttyvät. Laki edellyttää, että kuntouttava työtoiminta sosiaalipalveluna määritellään aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman yhteydessä, jolloin palvelu määritellään yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston (jatkossa TE-toimisto) virkailijan, kunnan työntekijän ja asiakkaan kanssa. Muutoksena nykyiseen lainsäädäntöön asiakkaan saama tuki ja ohjaus sisältyisi aktivointisuunnitelmaan. Tarkoituksena on selkeyttää kuntouttavaa työtoimintaa sosiaalipalveluna. Tarkennuksella veloitetaan kuntia kiinnittämään huomio asiakas- ja palveluprosesseihin, jotta tuki ja ohjaus palvelun aikana toteutuisi. Asiakkaan asemaan vaikuttaa paljon se, että kuntouttava työtoiminta on myös työllistymistä edistävää palvelua, johon asiakas on veloitettu osallistumaan, kun viranomaiset näkevät sen tarpeelliseksi. Kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuus korostaa palvelun työllistymistä edistävää tehtävää, vaikka siihen halutaan nyt lisätä sosiaalipalvelun elementtejä eli tukea ja ohjausta.

Ehdotus on kuitenkin osin ongelmallinen: Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ratkaistaan aktivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa, mikä ei ole sama asia kuin sosiaalihuoltolain mukainen päätös. Lakimuutos ei toisi tähän asiaan edelleenkään selvyyttä.

#### Vaikutukset viranomaisten toimintaan (yleisperustelut 3.2)

Ongelmana tällä hetkellä on, että TE-toimisto haluaa ohjata suuren osan vaikeasti työllistyvistä henkilöistä kunnan järjestämisvastuulla ole-

#### Postiosoite

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

#### Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

#### Puhelin

+358 9 310 1641

#### Faksi

+358 9 655 783

#### Y-tunnus

0201256-6

#### Tilinro

F10680001200062637

#### Alv.nro

F102012566



vaan kuntouttavaan työtoimintaan ilman, että muita palveluja on asiakkaalle edes tarjottu. Tälläkin hetkellä TE-toimisto voisi tarjota kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalle työhönvalmennusta tai uravalmennusta.

Ehdotetun muutoksen jälkeenkin asiakkaan tarvitsemat kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen kuuluvat toimenpiteet jäisivät yksin kunnan vastuulle huolimatta siitä, että esityksen 13 a §:n 2 momentti velvoittaa järjestämään henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen lisäksi myös julkiset työvoimapalvelut.

### Taloudelliset vaikutukset (yleisperustelut 3.3)

Lakiesityksessä esitetään kuntouttavaan työtoimintaan lisäpalveluja, tukea ja ohjausta, jotka lisäävät palvelun kustannuksia. Helsingissä pääosin kaikki kuntouttava työtoiminta on jo nyt sisältänyt tukea ja ohjausta. Lakiesityksessä kuitenkin painotetaan palvelun hyvää laatua, joten tuen ja ohjauksen määrää on syytä lisätä. Palvelua on nyt järjestetty myös niin sanottuina yksittäispaikkoina erilaisissa järjestöissä ja kunnan eri toimialoilla, kuten kirjastossa ja liikuntatoimessa. Näiden työtoimintapaikkojen yhteyteen tulisi palkata enemmän ohjaavaa henkilöstöä, mikä lisää kuntouttavan työtoiminnan henkilöstömenoja. Jos lisähenkilöstöä ei saada palkattua, työtoimintapaikkavalikoima kaventuu ja keskitytään työpajatoiminnan tyyppiseen palveluun. Tämä vähentää asiakkaiden mahdollisuuksia olla kuntouttavassa työtoiminnassa järjestöissä ja normaalia työelämää lähellä olevissa työpaikoissa. Lakimuutos tulisi myös lisäämään kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen päivähintaa. Uudistus ei saa nostaa kuntien kustannuksia ja kuntien saamaa valtionkorvausta tulee nostaa nykyisestä (10,09 euroa/toteutunut päivä).

### Säännösehdotukset

#### 13 §: Kuntouttavan työtoiminnan tuottaminen

Luonnokseen on jäänyt 13 §:n 3 momenttiin edelleen voimassa olevan 6 §:n 3 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan kunta vastaa riippumatta kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavasta siitä, että toiminta järjestetään tämän lain mukaisesti. Tarkoituksena oli yleisperustelujen mukaan nimenomaan erottaa järjestäminen ja tuottaminen toisistaan, joten säännös tulee muuttaa kuulumaan: Kunta vastaa riippumatta kuntouttavan työtoiminnan toteuttamistavasta siitä, että toiminta järjestetään tämän lain mukaisesti. Myös lainkohdan yksityiskohtainen perustelu on syytä kirjoittaa uudelleen.

#### 13 a §: Kuntouttavan työtoiminnan sisältö



Lakiesityksessä on kuvattu tuki ja ohjaus, jota voidaan antaa henkilökohtaisena tai ryhmässä toteutettuna palveluna. Eesityksen perusteella jää epäselväksi, onko tuki ja ohjaus esimerkiksi työhön liittyvää ohjaamista, sosiaalialan ammattilaisen antamaa sosiaaliohjausta vai työllistymisen edistämiseen liittyvää valmennusta avoimille työmarkkinoille. Asiaa on syytä täsmentää lakiesityksessä.

Lakiesityksessä ei nouse esille kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden tarve oppia taitoja ja vahvistaa valmiuksia osallistua ammatilliseen koulutukseen. Lakiesityksestä ei myöskään käy ilmi kuntouttavan työtoiminnan tehtävä työ- ja toimintakyvyn arvioinnin paikkana. Monelta asiakkaalta puuttuu tuore työkokemus, joten arviota työelämävalmiuksista on vaikea tehdä ilman systemaattista arviointimallia. Asiakkaan oma kokemus osaamisestaan ja työelämävalmiuksista lisääntyy kuntouttavan työtoiminnan aikana. Tätä tietoa tulee hyödyntää, kun kuntouttavan työtoiminnan jakso päättyy. Perusteluissa mainittu moniammatillisen tiimin arvion hyödyntäminen jää vielä epäselväksi.

#### Kuntouttava työtoiminta ja julkiset työvoimapalvelut

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, ettei kuntouttavaa työtoimintaa ole tarkoitettu henkilöille, jotka kykenisivät osallistumaan työsuhteiseen työhön tai julkisiin työvoimapalveluihin. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat tarvitsevat enemmän tukea ja ohjausta (sivu 8). Edelleen kuntouttavan työtoiminnan julkisten työvoimapalveluiden suhteesta mainitaan sivulla 9 seuraavasti: ”Sosiaali- ja terveysministeriö on eri yhteyksissä korostanut kuntouttavan työtoiminnan tavoitteita ja työllisyyspalvelujen ensisijaisuutta kuntouttavaan työtoimintaan nähden. Toiminnan tavoitteena tulee olla asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn parantaminen siten, että he voisivat osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttavaa työtoimintaa ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.”

Edellä olevan yleisperustelun kanssa on ristiriitaisesti ehdotettu kokonaan uusi 13 a §, jonka 2 momentin mukaan kuntouttava työtoiminta on sovittava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa. Kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että se tarkentaisi kuntouttavan työtoiminnan oikeaa kohdentumista henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön. Kuntouttavan työtoiminnan ja työvoimapalvelujen välisen suhteen osalta luonnosta on syytä täsmentää.

Esittelijä

kansliapäällikkö  
Sami Sarvilinna



03.12.2018

Lisätiedot

Marja-Liisa Rautanen, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36184  
marja-liisa.rautanen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö - stm
- 2 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

**Ote**

Sosiaali- ja terveysministe-  
riö

**Otteen liitteet**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täy-  
täntöönpano

Päätösehdotus

Päätös on ehdotuksen mukainen.

Esittelijän perustelut

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa 14.12.2018 mennessä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta (liitteet 1 ja 2).

Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tarkennetaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja tuottamista koskevaa sääntelyä sekä kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyä koskevaa säännöstä. Kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kunnan järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelua, jonka tarkoituksena on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle, ja jossa ei synny virkasuhdetta eikä työsuhdetta henkilön ja toimintaa järjestävän tai tuottavan tahon välille.

Sosiaali- ja terveystoimiala huolehtii sosiaalisesta kuntoutuksesta. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun asiakkaat saavat kuntouttavan työtoiminnan aikana ohjausta ja tukea sosiaalityöntekijältä tai uraohjaajalta.

Annettava lausunto on valmisteltu yhteistyössä sosiaali- ja terveystoimialan sekä kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston sekä elinkeino-osaston kanssa.

Esittelijä

kansliapäällikkö

Postiosoite

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566



03.12.2018

Asia/13

Sami Sarvilinna

Lisätiedot

Marja-Liisa Rautanen, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36184  
marja-liisa.rautanen(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Lausuntopyyntö - stm
- 2 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

**Ote**

Sosiaali- ja terveystoimisto

**Otteen liitteet**

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Tiedoksi

Sosiaali- ja terveystoimiala  
Kaupunginkanslia

Päätöshistoria

Sosiaali- ja terveystoimiala 16.11.2018

HEL 2018-011617 T 03 00 00

STM090:00/2018, STM/3291/2018

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala esittää lausuntonaan seuraavaa:

Vaikutukset asiakkaiden asemaan (yleisperustelut kohta 3.1)

Sosiaali- ja terveystoimialan käsityksen mukaan ehdotettu lakimuutos ei vaikuttaisi olennaisesti asiakkaan asemaan, koska kuntouttava työtoiminta olisi edelleenkin aktivointiehdon täyttävälle asiakkaalle velvoittava sosiaalipalvelu silloin, kun lain ehdot täyttyvät. Laki edellyttää, että kuntouttava työtoiminta sosiaalipalveluna määritellään aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman yhteydessä, jolloin palvelu määritellään yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston (jatkossa TE-toi-

**Postiosoite**

PL 1  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

**Käyntiosoite**

Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

**Puhelin**

+358 9 310 1641

**Faksi**

+358 9 655 783

**Y-tunnus**

0201256-6

**Tilinro**

F10680001200062637

**Alv.nro**

F102012566



misto) virkailijan, kunnan työntekijän ja asiakkaan kanssa. Muutoksena nykyiseen lainsäädäntöön asiakkaan saama tuki ja ohjaus sisältyisi aktivointisuunnitelmaan. Lain laatijan tarkoituksena on selkeyttää kuntouttavan työtoiminnan roolia sosiaalipalveluna. Tarkennuksella veloitetaisiin kuntia kiinnittämään huomio asiakas- ja palveluprosesseihin, jotta tuki ja ohjaus palvelun aikana toteutuisi. Asiakkaan asemaan vaikuttaa paljon se, että kuntouttava työtoiminta on myös työllistymistä edistävää palvelua, johon asiakas on veloitettu osallistumaan, kun viranomaiset näkevät sen tarpeelliseksi. Kuntouttavan työtoiminnan veloitavuus korostaa palvelun työllistymistä edistävää roolia, vaikka siihen halutaan nyt lisää sosiaalipalvelun elementtejä eli tukea ja ohjausta.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala katsoo, että asiakkaan asemaan liittyen lakiesitys on osin ongelmallinen: Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ratkaistaan aktivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa, mikä ei ole sama asia kuin sosiaalihuoltolain mukainen päätös. Lakimuutos ei toisi tähän asiaan edelleenkaan selvyyttä.

#### Vaikutukset viranomaisten toimintaan (yleisperustelut 3.2)

Sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan ongelmana tällä hetkellä on, että TE-toimisto haluaa ohjata suuren osan vaikeasti työllistyvistä henkilöistä kunnan järjestämisvastuulla olevaan kuntouttavaan työtoimintaan ilman, että muita palveluja on asiakkaalle edes tarjottu. Tälläkin hetkellä TE-toimisto voisi tarjota kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalle työhönvalmennusta tai uravalmennusta.

Sosiaali- ja terveystoimiala esittää huolen siitä, että lainmuutoksen jälkeenkin asiakkaan tarvitsemat kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen kuuluvat toimenpiteet jäisivät yksin kunnan vastuulle huolimatta siitä, että esityksen 13 a §:n 2 momentti velvoittaa järjestämään henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen lisäksi myös julkiset työvoimapalvelut.

#### Taloudelliset vaikutukset (yleisperustelut 3.3)

Lakiesityksessä esitetään kuntouttavaan työtoimintaan lisäpalveluja, tukea ja ohjausta, jotka tulevat lisäämään palvelun kustannuksia. Helsingissä pääosin kaikki kuntouttava työtoiminta on jo nyt sisältänyt tukea ja ohjausta. Lakiesityksessä kuitenkin painotetaan palvelun hyvää laatua, joten tuen ja ohjauksen määrää on syytä lisätä. Palvelua on nyt järjestetty myös niin sanottuina yksittäispaikkoina erilaisissa järjestöissä ja kunnan eri toimialoilla, kuten kirjastossa ja liikuntatoimessa. Näiden työtoimintapaikkojen yhteyteen tulisi palkata enemmän ohjaavaa henkilöstöä, mikä lisää kuntouttavan työtoiminnan henkilöstömenoja. Jos li-



sähenkilöstöä ei saada palkattua, työtoimintapaikkavalikoima kaventuu ja keskitytään työpajatoiminnan tyyppiseen palveluun. Tämä vähentää asiakkaiden mahdollisuuksia olla kuntouttavassa työtoiminnassa järjestöissä ja normaalia työelämää lähellä olevissa työpaikoissa. Lakimuutos tulisi myös lisäämään kuntouttavan työtoiminnan ostopalvelujen päivähintaa. Näin ollen tulisi kuntien saamaa valtionkorvausta nostaa nykyisestä (10,09 e/toteutunut päivä).

## Säännösehdotukset

### 13 §: Kuntouttavan työtoiminnan tuottaminen

Luonnokseen on jäänyt 13 §:n 3 momenttiin edelleen voimassa olevan 6 §:n 3 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan kunta vastaa riippumatta kuntouttavan työtoiminnan järjestämistavasta siitä, että toiminta järjestetään tämän lain mukaisesti... Tarkoituksena oli yleisperustelujen mukaan nimenomaan erottaa järjestäminen ja tuottaminen toisistaan, joten säännös tulee muuttaa kuulumaan: Kunta vastaa riippumatta kuntouttavan työtoiminnan toteuttamistavasta siitä, että toiminta järjestetään tämän lain mukaisesti... Myös lainkohdan yksityiskohtainen perustelu on syytä kirjoittaa uudelleen.

### 13 a §:

Lakiesityksessä on kuvattu tuki ja ohjaus, jota voidaan antaa henkilökohtaisena tai ryhmässä toteutettuna palveluna. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko tuki ja ohjaus esimerkiksi työhön liittyvää ohjaamista, sosiaalialan ammattilaisen antamaa sosiaaliohjausta vai työllistymisen edistämiseen liittyvää valmennusta avoimille työmarkkinoille. Asiaa olisi syytä täsmentää lakiesityksessä.

Lakiesityksessä ei nouse esille kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden tarve oppia taitoja ja vahvistaa valmiuksia osallistua ammatilliseen koulutukseen. Lakiesityksestä ei myöskään käy ilmi kuntouttavan työtoiminnan rooli työ- ja toimintakyvyn arvioinnin paikkana. Monelta asiakkaalta puuttuu tuore työkokemus, joten arviota työelämävalmiuksista on vaikeaa tehdä ilman systemaattista arviointimallia. Asiakkaan oma kokemus osaamisestaan ja työelämävalmiuksista lisääntyy kuntouttavan työtoiminnan aikana. Tätä tietoa tulisi hyödyntää, kun kuntouttavan työtoiminnan jakso päättyy. Perusteluissa mainittu moniammatillisen tiimin arvion hyödyntäminen jää vielä epäselväksi.



## Kuntouttava työtoiminta ja julkiset työvoimapalvelut

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, ettei kuntouttavaa työtoimintaa ole tarkoitettu henkilöille, jotka kykenisivät osallistumaan työsuhteiseen työhön tai julkisiin työvoimapalveluihin. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat tarvitsevat enemmän tukea ja ohjausta (s. 8). Ja edelleen kuntouttavan työtoiminnan julkisten työvoimapalveluiden suhteesta sivulla 9: ”Sosiaali- ja terveysministeriö on eri yhteyksissä korostanut kuntouttavan työtoiminnan tavoitteita ja työllisyyspalvelujen ensisijaisuutta kuntouttavaan työtoimintaan nähden. Toiminnan tavoitteena tulee olla asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn parantaminen siten, että he voisivat osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Kuntouttavaa työtoimintaa ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.”

Edellä sanotun kanssa vaikuttaa hieman ristiriitaiselta ehdotettu kokonaan uusi 13 a §, jonka 2 momentin mukaan kuntouttava työtoiminta on sovittava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa.

Säännöksen (13 a §) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että se tarkentaisi kuntouttavan työtoiminnan oikeaa kohdentumista henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön.

Edellä todettu huomioituna kuntouttavan työtoiminnan ja julkisten työvoimapalvelujen välisen suhteen osalta luonnosta on syytä täsmentää.

### Lisätiedot

Karri Välimäki, lakimies, puhelin: 310 43970

karri.valimaki(a)hel.fi

Merja Santala, lakimies, puhelin: 310 43697

merja.santala(a)hel.fi

Lyyti Harju, lakimies, puhelin: 310 56022

lyyti.harju(a)hel.fi