

Asiantuntijalausunto luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta HE 84/2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyytää kirjallista asiantuntijalausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Hyvinvointialueesta annetulla lailla ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetulla lailla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Tämän johdosta muutettavaksi ehdotettuihin lakeihin on tarpeen tehdä ne muutokset, jotka johtuvat kyseisestä järjestämisvastuun muutoksesta.

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa säädetään yhteistoimintamallista, jonka toimijoita ovat työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos. Yhteistoimintamallissa mukana olevat toimijat yhteen sovittavat niiden järjestämisvastuulla olevia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja työttömän palvelutarpeen mukaisesti. Kunta on työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa sosiaali- ja terveyspalveluista vastaava viranomainen. Erikseen mainitaan myös alle 30- vuotiaille suunnatuista monialaisista palvelupisteistä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mainittua lakia edellä mainitusta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisen muutoksesta johtuen siten, että hyvinvointialue tulisi yhteistoimintamallin toimijaksi sosiaali- ja terveyspalveluista vastaavana tahona. Työllistämistä ja toimintakykyä edistävä keskeinen sosiaalipalvelu on kuntouttava työtoiminta, josta hyvinvointialue vastaa 1.1.23 lähtien.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin tehtäisiin lakitekninen muutos. Kuntakokeilukunnissa te-palveluista vastuu on kunnilla.

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan valtio korvaa kunnalle laissa määriteltyjä kotoutumisen edistämisestä aiheutuneita kustannuksia. Kustannuksia syntyy kunnalle muun muassa sellaisten palveluiden järjestämisestä, jotka sisältyvät kunnan tarjoamiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mainittua lakia siten, että mahdollistettaisiin hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten korvauksien hakeminen sekä maksettaisiin osa kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä kunnille maksettavista laskennallisista korvauksista hyvinvointialueille. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että hyvinvointialue vastaisi alaikäisinä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuesta ja asumisen järjestämisestä esimerkiksi perheryhmäkodeissa. Lisäksi mahdollistettaisiin hyvinvointialueiden osallistuminen alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadintaan silloin, kun maahanmuuttajan palvelutarve edellyttää eri viranomaisten järjestämisvastuulla olevien palveluiden yhteensovittamista.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausua lainsäädäntöuudistuksesta ja esittää asiantuntijalausuntona seuraavaa:

Laki työllistymistä edistävistä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin ja korvattaisiin uudella lailla työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta. Laissa säädettäisiin erikseen nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta.

Tavoitteena on työllisyyden edistäminen ja tämä tavoite on hyvinvointialueen näkökulmasta perusteltu. Hyvinvointialueiden näkökulmasta tavoiteasetannassa on perusteltua huomioida haavoittuvassa asemassa olevat vaikeimmin työllistyvät sekä heidän työllisyysasemansa edistäminen. Yhdyspintatyöskentelyn näkökulmasta palvelukokonaisuuksien tulee olla yhteensovitettavissa.

Monialaisen tuen yhteistoimintamalli koskisi nykyistä yhteispalvelua vastaavasti työvoimapalveluista sekä sosiaali-, terveystyö-, ja kuntoutuspalveluista vastaavien viranomaisten yhteistoimintaa.

Hyvinvointialue olisi lakimuutoksen perusteella yksi monialaisen yhteistoimintamallin toimija. Palvelujen yhteensovittamisen näkökulmasta on perusteltua, että yhteistoimintamallin asiakkuus perustuu työttömän työnhakijan palvelutarpeisiin. Jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa tulee kiinnittää huomioita eri toimijoiden rooleihin ja asiakasohjaukseen, jotta päällekkäisyyksiltä vältetään. Organisoitumisessa (mm. johtoryhmätyöskentely) tulee mahdollistaa joustavat rakenteet huomioiden, että hyvinvointialueilla on erilaisia sovelluksia esim. hyvinvointialueiden sisäisistä toiminnallisista aluejaoista. Tällä on merkitystä yhdyspintarakenteiden osalta. Myös kuntien ja hyvinvointialueiden välille tulee luoda yhdenmukaiset toimivat yhteistyön rakenteet, kun esim. kotoutumisen tuki jää kuntien vastuulle.

Lakiesityksen 3 §:n mukainen palvelujen yhteensovittamisen tarve on oikea lähtökohta monialaiselle yhteistoiminnalle. Hyvinvointialueet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyörakenteiden osalta keskeisiä toimijoita, jota kautta voidaan luoda yhteistyörakenteita toiminnan kehittämiseksi. Hyvinvointialueen näkökulmasta kytkös yta-alueen suunnitteluun mm. vaativien erityisen tuen palvelukokonaisuuksien suhteen on merkityksellinen. On myös tärkeää saada tietoa yhteistoimintamallin mukaisista palvelutarpeista silloin kun ne liittyvät toimintakyvyn rajoitteisiin tai elämänhallinnan ongelmiin, jotka eivät ole ratkaistavissa yksinomaan konsultaatiokäytännöillä. On perusteltua, että esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi uusista palveluista, vaan velvollisuudesta yhteensovittaa nykyiset lakisääteiset palvelut työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi.

Asiakasohjausta ja yhteistyötä koskevien edellytysten muuttuminen voi kasvattaa asiakasmäärää hyvinvointialueella lisäten muun muassa kuntoutuspalveluihin ohjattavien henkilöiden määrää, mikä voi edellyttää resursoinnin uudelleen tarkastelua.

Hyvinvointialueen näkökulmasta on erittäin tärkeää, että nuorille annettavasta monialaisesta tuesta ja yhteistyöstä esitetään säädettäväksi. Tämän nähdään lisäävän merkittävästi yhteistyötä mm. nuorisotyön ja sosiaalipalvelujen välillä, mikä on jäänyt usein väljäksi. Panostaminen erityisesti alle 30 –vuotiaiden elämänhallintaan ja työllistymiseen on

merkittävä parannus nykylainsäädäntöön. Pohjois-Pohjanmaalla on hyviä toimintamalleja Ohjaamo –tyyppisestä toiminnasta. Koska yhteispalvelupisteissä on oltava riittävä osaaminen liittyen esim. palvelutarpeen arviointiin, elämän ja arjenhallintaan sekä fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiin liittyen, on yhteispalvelun toiminnasta kuitenkin sovittava yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa mm. resurssien kohdentumisen näkökulmasta.

ICT-järjestelmissä tulisi huomioida päällekkäisen työn minimoiminen. Tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tulee kirjata asiakas- ja potilastietojärjestelmään sekä typ –järjestelmään. Järjestelmien välinen integraatio ja tiedonsiirto on varmistettava.

Kuntouttava työtoiminta

Hyvinvointialueen lakisääteisenä tehtävänä ei ole työllistymisen edistäminen, lukuun ottamatta tiettyjä erityispalveluita, kuten sosiaalihuoltoon kuuluva kuntouttava työtoiminta, osallistuminen työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintaan sekä työterveyshuollon ulkopuolelle jäävien työkäisille terveysneuvonta ja terveystarkastukset. Hyvinvointialueiden järjestämisvastuu rajautuu sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteisiin tehtäviin ja siihen liittyvään hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Toimintamahdollisuus on rajatumpi kuin kunnilla, joilla on laaja yleinen toimiala ja myös verotusoikeus, ja joiden valtionosuusjärjestelmässä työttömyysetuusmenoon kohdistuva rahoitusvastuu on huomioitu ja esitetään jatkossakin huomioitavaksi.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain tarkoitus on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu, jonka voimassa olevan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain nojalla järjestää kunta.

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023, mikä koskee myös kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä. Kuntouttavan työtoiminnan lakiin hyvinvointialueiden käynnistymisen johdosta tehtävät muutokset ovat osa vireillä olevaa hallituksen esitystä HE 56/2021 vp.

Kuntouttava työtoiminta on edelleen työllistymistä edistävä toimenpide, vaikka sen järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueelle. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä noudatetaan lakia kuntouttavasta työtoiminnasta, sosiaalihuoltolakia ja hankintalakia. Tällä hetkellä kunnat ovat järjestäneet kuntouttavaa työtoimintaa mm. osana nuorisotoimen palveluita, kunnan omana toimintana sosiaalipalveluissa tai työllisyyspalveluissa sekä hankkineet palveluita yhdistyksiltä. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta estää palvelun hankinnan yksityisiltä palveluntuottajilta. Yhdistysten rooli kuntouttavan työtoiminnan palveluntuottajana on merkittävä. Kuntien on yhtiöitettävä toimintansa, jos he esimerkiksi nuorisotoimen järjestämisen kuntouttavan työtoiminnan osalta osallistuvat hankintaan. Osasta kunnista kuntouttavan työtoiminnan henkilöstöä on siirtymässä hyvinvointialueelle.

Koska kuntouttavassa työtoiminnassa noudatetaan sosiaalihuoltolakia, yhdistysten on hankittava aluehallintovirastolta ilmoituksenvarainen lupa tuottaa sosiaalihuoltolain mukaista palvelua. Ennen kuin yhdistykset voivat tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palvelua, heidän on rekisteröidyttävä sosiaalihuoltolain mukaiseksi palveluntuottajaksi ja saatava AVI:n lupa toimintaan. Rekisteri-ilmoitus tulee toimittaa hyvissä ajoin ennen suunniteltua toiminnan aloittamisajankohtaa kunnan toimielimelle, joka tarkastaa yhdistysten tiedot. Yleensä AVI:n lupakäsittely kestää noin kolme kuukautta. Kunnan on ilmoitettava aluehallintovirastolle tiedot rekisteriin merkitsemistä varten. Tämä edellyttää yhdistyksiltä vastuuhenkilön nimeämistä. Vastuuhenkilön kelpoisuuden arviointi perustuu sosiaalihuoltolain 46 a §:n 3 momentin mukaisiin vaateisiin: tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto, alan tuntemus sekä riittävä johtamistaito. Alan tuntemuksella lupaviranomainen tarkoittaa ko. toimintayksikön palvelualan tuntemusta. Lupaviranomainen katsoo, että lähtökohtaisesti jokaisella toimintayksiköllä tulee olla oma vastuuhenkilö, jotta hän voi vastata yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 5 §:n mukaisista vaateista. Toiminnasta vastaavien työntekijöiden tulee täyttää lakien ja

asetusten asettamat yksityisten sosiaalipalveluiden tuottamiseen liittyvät kelpoisuusehdot. Lisäksi vastuuhenkilöllä on oltava työkokemuksen kautta hankittu johtamisosaaminen. Kuntouttavan työtoiminnan tulee aina sisältää myös sosiaaliohjausta siihen koulutetun sosiaalihuollon ammattihenkilön toimesta. Kuntouttava työtoiminta sosiaalipalveluna edellyttää, että ainakin osalla henkilöstöstä on sosiaalialan koulutus. Muu henkilöstö katsotaan tukihenkilöstöksi, esimerkiksi työnohjaajat erilaisiin työmuotoihin. Kelpoisuusehtojen todentamiseksi palveluntuottajan on annettava kunnalle tiedot henkilökunnastaan, sen koulutustasosta ja osaamisesta ja nykyisistä työtehtävistä ja vastuualueista. Tämän toteutuminen edellyttää sosiaalialan ammattilaisten rekrytointia yhdistyksiin, riskinä on henkilöstön saatavuus.

Hyvinvointialueen käynnistyminen ja sen vaikutukset kuntouttavan toiminnan tuottamiseen sekä AVI:n lupakäytännöt lisäävät riskiä kuntouttavan työtoiminnan paikkojen saatavuuteen v. 2023 alussa.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettu laki

Hyvinvointialueen näkökulmasta kuntakokeilussa saadut opit, tehdyt hyvät toimintamallit ja käytänteet olisi hyvä laajentaa koskemaan koko hyvinvointialueen kuntia yhdenvertaisten palvelujen toteutumiseksi. Pohjois-Pohjanmaan 30:stä kunnasta kuntakokeilukuntia on 16.

Laki kotoutumisen edistämisestä

Kotoutumissuunnitelman joustava kesto on hyvä uudistus. Myönteistä on myös, että yksilöllisyyttä ja erityisesti työelämälähtöisyyttä korostetaan. Tärkeää, että entistä enemmän panostetaan työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien aktivoimiseen.

Kotoutumisajan lyhentyessä on varmistettava, että kunnan peruspalvelut pystyvät vastamaan maahanmuuttajien palvelutarpeisiin kotoutumisajan

jälkeenkin. Kotoutumisajan lyhentäminen lisää paineita myös sosiaali- ja terveydenhuollossa, koska kunnan peruspalveluissa ei välttämättä aina ole osaamista tai valmiuksia vastata tämän erityisryhmän tarpeisiin. Haasteena on maahanmuuttajien ohjautuminen tarpeettomasti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin silloin, kun heidän tarpeensa eivät ole sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä, mutta vaativat erityisosaamista.

Tärkeä ja merkittävä uudistus laissa on, että lasten/nuorten asumisen jatkuminen tulee turvata kunnissa, jossa hänellä on kotoutumisen ja kouluttautumisen mahdollisuudet eikä nuorta siirrellä paikkakunnalta toiselle vain sen vuoksi, mihin perheryhmäkoteja on perustettu. Perheryhmäkotien sijoittumista tulisi myös säädellä tällä perusteella. Alaikäisten maahan tulleiden oikeus jälkihuollon palveluihin tulisi varmistaa myös kansalaisuuden saamisen jälkeen. Laissa tulisi ottaa jotain kantaa ja ohjeistaa myös tukiasumisyksiköiden reunaehdoista ja palveluista, sillä useat yksin alaikäisenä maahan tulleet asuvat myös tukiasumisyksiköissä.

Hyvinvointialueen vastuu tarjota etuuksiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa sekä dokumentoida keskustelut lainsäädännön mukaisesti aiheuttaa todennäköisesti päällekkäistä työtä kunnan ja hyvinvointialueen kesken. Onko tarpeen säätää hyvinvointialueelle tehtäväksi antaa etuuksiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa, kun muutoin ohjaus ja neuvonta on kuntien vastuulla? Tuolloin asiakkaalle täytyy avata sosiaalihuollon asiakkuus etuuksiin liittyvää ohjausta varten. Tästä aiheutuu tarpeetonta resurssin käyttöä, joka ei ole tarkoituksenmukaista, jos henkilöllä ei muutoin ole sosiaalihuollon palveluiden tarvetta. Etuuksien liittyvä ohjaus ja neuvonta voisi sisältyä kunnalle kuuluvaan perustason ohjaukseen ja neuvontaan tai lainsäädännössä tulisi tarkentaa, että asiakkaan ollessa sosiaalihuollon asiakas, kuuluu tuolloin etuuksiin liittyvä ohjaus ja neuvonta hyvinvointialueen vastuulle olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti.

Eri palvelujen yhdyspintatyössä on sovittava selkeästi eri tahojen vastuut ja roolit. Jokaisella viranomaisella on omaan tehtävän liittyvä neuvontavastuu, joka takaa kaikille yhdenvertaisen tiedon ja palvelut. Jossain määrin jää tulkinnanvaraiseksi se, mitkä tehtävät ovat kotoutumisen edistämisen palvelua (kunnat) ja mitkä taas sosiaalihuoltolain mukaisia tehtäviä

(hyvinvointialueet). Tästä saattaa seurata palveluiden eriarvoisuutta alueista ja kunnista riippuen.

Tärkeää olisi saada käyttöön kotoutumisen edistämisen kansallinen tietojärjestelmäpalvelu ja sen integroiminen hyvinvointialueen asiakas- ja potilastietojärjestelmiin tulisi myös ottaa huomioon. Mikäli tiedonsaanti keskitetään KEHA –keskukselle, on alueellisten toimijoiden sujuva tiedonsaanti varmistettava.

Pääasialliset vaikutukset

Vaikutusten arviointi on tärkeää myös yhdyspintatyössä hyvinvointialueen kanssa. Työllisyyden hoidon ja kotoutumisen edistämisen yhdyspintarakenteiden osalta on edistettävä palvelujen integraatiota ja ennakoivaa työtettä. Tällä on keskeinen merkitys erityistä tukea tarvitsevien yhteisasiakkuuksissa. Työttömillä on tutkimusten mukaan työssä käyviä enemmän sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia, ja monet terveydelliset riskit lisääntyvät työttömyyden pitkittymisen myötä. Työttömyys voi aiheuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntarpeita välillisesti myös työttömän lähiympäristössä – lapsilla ja nuorilla, puolisoilla tai muilla lähiomaisilla. On myös tunnistettu, että maahanmuuttajataustaisten palvelutarpeet ovat hyvin usein raskaissa palveluissa ennaltaehkäisevien palveluiden sijaan.

Palvelujen vaikuttavuus edellyttää palvelujen yhteensovittamisen näkökulmaa myös työikäisten palveluissa. Tällä olisi vaikutusta myös lasten ja perheiden hyvinvointiin, kun tarjolla olisi oikea-aikaista tukea myös työllisyyttä edistävinä toimina. Yhteisösosiaalityö ja etsivä työ kytkeytyvät tähän kokonaisuuteen. Omatyöntekijän roolia voidaan hyödyntää työikäisten palveluissa ja myös aikuissosiaalityön koordinoivaa roolia. Integroiduissa sote-keskuksissa myös terveydenhuollon palveluja pystytään koordinoitummin yhteensovittamaan tarvittaviin sosiaalisen tuen palvelujen kokonaisuuksiin. Yhteisellä työllä tulee olla tavoitteet ja palvelujen vaikuttavuutta tulee voida arvioida. Järjestelmässä tulee olla mekanismeja ennakoida asiakkaiden tilanteiden huononemista erilaisissa elämänvaiheissa, jolloin erilaisia tukitoimia voidaan tarvittaessa tehostaa.

Vaikutusten arvioinnin tueksi olisi syytä laatia kansallinen mittaristo, jolla varmistettaisiin yhdenvertaisuus asiakkaiden prosesseissa ja kehittämistarpeet sekä työllisyys- että kotoutumisasioissa.

POHJOIS-POHJANMAAN HYVINVOINTIALUE

Leena Mämmi-Laukka

Toimialuejohtaja