

Asia: VN/20925/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne, mikäli erottelu alla olevien kysymysten mukaisesti ei onnistu

-

1. Lakiluonnos työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamiseksi

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun palvelutarpeen arviointia, työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua sekä työllistymisprosessin etenemistä ja seurantaa koskevat pykälät 3, 4, 5, ja 6.

Oulun kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

Lakiehdotus on sinänsä selkeä muutosten rajoituksessa kuntien korvaamiseen hyvinvointialueilla. Kun laissa ei enää mainita kuntia, jäävät samalla kuitenkin huomiotta myös kuntien palvelut ja tilanteet, joissa sote-palvelut eivät yksin riitä asiakkaan palvelutarpeeseen vastaamiseen tai asiakkaalle ei löydy sopivaa palvelua.

Hyvinvointialueiden organisaatiot eivät ole vielä valmiita. Sote-palveluiden hallittu siirto ja asiakkaiden palveluiden jatkuminen saumattomasti edellyttää hyvinvointialueen ja kuntien tiivistä yhteistyötä muutospäivästä, mutta myös sen jälkeen. Yhteistyön merkitys korostuu, kun painopistettä sote-palveluissa siirretään korjaavista palveluista ennaltaehkäisevään ja varhaiseen tukeen, johon myös kuntien terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen palvelut sisältyvät (kuntien lakisäätöiset tehtävät ks. Laki 612/2021, 6§). Kuntien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelut

kuuluvat palveluihin, joiden yhteensovittamista asiakkaan tarvitsemien muiden palvelujen kanssa hyvinvointialueella on velvollisuus edistää (Laki 612/2021, 10§). Monialaista palvelua tarvitsevat asiakkaat hyötyvät kunnan tarjoamista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluista (esim. liikuntapalvelut, työvalmennus). Terveyden ja hyvinvoinnin palvelut täydentävät asiakkaiden tarvitsemia sote-palveluita, edistävät asiakkaiden työhön kuntoutumista ja voivat vähentää sote-palveluiden tarvetta mm. mielenterveyskuntoutujilla.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen ohella on syytä huomioida kuntien rooli toisen asteen koulutuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjänä. Viime vuonna perustetun jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen valmistelutyössä nousi esille, miten TYP-asiakkaat ovat jatkuvassa koulutuksessa aliedustettu ryhmä. Suurimman osan asiakkaista (>90%) koulutustaso on alhainen tai heidän saamansa toisen asteen koulutus ei ole työllistävää. Syinä tähän ovat koulutuksen vanhentuminen tai se, ettei asiakas terveydentilansa vuoksi kykene enää koulutustaan vastaaviin työtehtäviin. Yhtenä ryhmänä koulutuspalveluja tarvitsevien asiakkaiden joukossa ovat myös maahanmuuttajat, jotka eivät tarvitse sote-palveluja, mutta joilla on kotoutumisvaiheen jälkeen edelleen puutteita kielitaidossa. Koulutuspalvelut ovat tärkeä osa työllistymistä edistävän monialaisen palvelun asiakkaiden palveluja. Niiden kautta saadaan vahvistettua heidän osaamistaan ja edistettyä heidän työllistymistään. Sivistyspalveluihin sisältyy myös nuorisotyölain mukaisia palveluja (esim. etsivä nuorisotyö, nuorten työpajatoiminta), jotka ovat oleellinen osa nuorten TYP-palveluja. Näiden palveluiden merkitys on korostunut, kun nuorten osuus uusista TYP-asiakkaista on kasvanut.

TYP-laissa olisi tarpeen huomioida hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelut ja koulutuspalvelut sekä velvoitetyöllistäminen (Laki 1366/2014, 11.luku 1§), palkkatukityöllistäminen (Laki 1456/2016, 3§) ja kuntalain säädökset siitä, että kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetyt tehtävät (Kuntalaki 410/2015, 7§). Myös kunnan palveluiden huomioiminen laissa tukisi asiakkaan oikeutta tarpeenmukaisiin palveluihin. Se mahdollistaisi työllistymistä edistävien palveluiden monialaisen yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisella tavalla sekä päällekkäisyyksien ja palveluiden väliinpuotoamisen välttämisen asiakkaan palveluissa.

Esitämme kunnan lisäämistä TYP-toimijoiden joukkoon lain eri pykälissä ja §4 muotoilua seuraavasti: Työ- ja elinkeinotoimisto, hyvinvointialue ja työtön työnhakija laativat 3 §:ssä tarkoitetun kartoitusjakson aikana yhdessä monialaisen työllistymissuunnitelman, jossa sovitaan työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista, terveyden, hyvinvoinnin ja elinvoiman edistämisen palveluista sekä koulutus- ja sivistyspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Kunta ja Kansaneläkelaitos osallistuvat asiakkaan suunnitelman laadintaan, seurantaan ja tarkistamiseen työnhakijan palvelutarpeen edellyttämällä tavalla.

7 § Monialaisen yhteispalvelun järjestäminen ja valtakunnallinen ohjaus (Pykälä sisältää asetuksenantovaltuuden. Asetuksen sisältöä on kuvattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus on 1377/2014.)

Laissa määritetään, että TYP-palveluissa tulee olla riittävä määrä henkilöstöä palvelua tarvitsevien asiakkaiden määrä huomioiden. Pykälä jättää kuitenkin avoimeksi, miten riittävä henkilöstö määritellään. Pykälän ollessa tulkinnanvarainen, ei kuntien yhdenvertaisuutta voida taata. Kunnissa on TYP-työssä mukana myös työllisyyspalveluiden henkilöstöä, joka jäisi nyt pois. Jääminen TYP-työn ulkopuolelle vie kuntien työllisyyspalveluiden ohjaajilta välineitä tehdä omaa työtään ja voi pahimmillaan johtaa työllisyyspalveluissa työskentelevien irtisanomisiin.

Kuntien työllistymispalvelut ovat tarjonneet työttömille muun muassa työhönvalmennusta ja mahdollistaneet sen avulla TYP-asiakkaiden työllistymisen. Mikäli työllisyyspalveluiden henkilöstö ei jatkossa ole mukana TYP-työssä, edellyttää tämä sote-palvelujen henkilöstöresurssin lisäämistä TYP-palveluissa.

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

TYP-lain muutosesityksessä lakimuutoksen vaikutukset kuntien rooliin TYP-verkostoyhteistyössä on jäänyt kutakuinkin huomiotta. Mikäli lakimuutos toteutetaan esitetyssä muodossa ovat kuntakokeiluissa mukana olevat ja kuntakokeilujen ulkopuolella olevat kunnat keskenään eriarvoisessa asemassa. Tämä vaikuttaa myös siihen, millaisia palveluita asiakkaat saavat asuinkunnasta riippuen. TYP-lailla haluttiin alun alkaen turvata asiakkaiden yhdenvertainen oikeus palveluihin asuinpaikasta riippumatta. Lakimuutoksen toteutus esitetyssä muodossa vaarantaisi tämän.

Mikäli lakimuutos toteutetaan esityksen mukaisesti ja kuntia ei enää mainita laissa, perustuisi kuntien palvelujen tarjoaminen vapaaehtoisuuteen. Samalla se perustuisi myös asiakkaan suostumukseen. Asiakkaille olisi hämmentävää, jos aiemmin osana TYP-työtä tarjottu palvelu muuttuisi lakimuutoksen myötä suostumusperustaiseksi. Vaarana on myös, että TYP-toiminta hiipuu siellä, missä ei ole työllisyyden kuntakokeiluja ja asiakkaat eivät enää ohjaudu TYP-palveluihin. Pahimmillaan lakimuutos voi johtaa siihen, että asiakkaan tilannetta ei enää tarkastella kokonaisvaltaisesti, jolloin asiakkaan palvelutarpeen mukainen monialaisuus ei enää toteudu.

Työmarkkinatuen kuntaosuus jää kunnille, mutta kunnille ei enää jää keinoja vaikuttaa siihen. TYP-lakia säädettäessä yhtenä tavoitteena oli keinojen antaminen kunnille vaikuttaa kuntien työmarkkinatukiosuuksiin: Monialaisen yhteispalvelun myötä kunnilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa palvelujen järjestämiseen pitkäaikaistyöttömille. Monialaisen yhteispalvelun alkuun sijoittuvan kartoitusjakson arvioidaan nopeuttavan työttömien ohjaamista palveluihin ja näin vähentävän kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta. (HE 183/2014.) Lakiesityksellä on esitetyssä muodossaan toteutuessaan kuntien toimintaan taloudellisia vaikutuksia, jotka ovat jääneet lakiesityksen vaikuttavuusarvioinnissa huomiotta.

Nyt on meneillään monia päällekkäisiä muutoksia. Monien muutosten kasautuessa, lakimuutos olisi esitetyssä muodossaan yksi muutos lisää muutosten joukossa ja aiheuttaisi lisähaasteita asiakkaiden palvelujen järjestämiseen keskeytyksettä. Vaarana on, että monialainen työ jää muutosten jalkoihin

ainakin kuntien kanssa suostumuksella tehtävän työn osalta, eikä kaikissa kunnissa ole enää helppo nähdä TYP-työn merkitystä. Kunnat ovat edelleen lain (1377/2014) mukaisesti sopimusosapuolina TYP-verkostoissa ja niiden tehtävänä on TYP-verkoston johtaminen nimeämällä TYP-johtoryhmän puheenjohtaja (Asetus 1377/2014,2§) ja TYP-toimintaa johtava henkilö (Asetus 1377/2014, 4§). Kuntien motivaatio osallistua TYP-johtoryhmätyöskentelyyn voi kuitenkin lain toteutuessa esitetyssä muodossa jäädä alhaiseksi.

2. Lakiehdotus kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Kustannusten korvaaminen (luku 6)

Kustannusten korvaaminen tulee varmistaa lainsäädännöllä sekä kunnille, että hyvinvointialueelle. Kotoutumisen kokonaisvastuu on kunnilla, mutta jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaa hyvinvointialueet. Palveluiden järjestäminen eri tahojen toimesta ei saa vaikuttaa palvelujen tasoon, saatavuuteen tai niiden korvaukseen.

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestäminen (27-28 §)

Alaikäisenä maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen järjestämisen lisäksi tarvitaan myös muuta tukea jossa painottuu sosiaalihuoltolain mukainen palvelu. Järjestetystä tuesta valtio maksaa korvauksia siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta. Erityisesti itsenäistyvien nuorten tuen sisällössä ja sen toteuttamisessa on paljon alueellista vaihtelua. Yhdenvertaisuuden ja alueellisen tasa-arvon saavuttamiseksi sekä kunnan että hyvinvointialueen tuottamien palvelujen sisällön vähimmäisvaatimukset tulisi määritellä. Määrittelyssä tulisi huomioida nuoren yksilöllisen tuen tarve, arjessa selviämisen taidot sekä psyykkinen ja fyysinen terveys.

Muut hyvinvointialueisiin liittyvät muutosehdotukset

Lakiesityksessä suunnitellaan kotoutumisen edistämisen kokonaisvastuun siirtymistä kunnalle. Lisäksi kuntien tulee huolehtia, että kuntaan jää riittävästi resursseja kotoutumislain mukaisten tehtävien hoitamiseen. Epäselväksi jää mitä kokonaisvastuulla tarkoitetaan ja minkälaisia resursseja kuntaan tulee jäädä. Kokonaisvastuun sisältöä, työntekijöiden osaamis-/pätevyystasoa ja kotoutumisen edistämisen kohderyhmää tulisi määritellä tarkemmin. Kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien avaaminen kotoutumisprosessin eri vaiheissa auttaisi hallitun kokonaiskuvan muodostamista ja kustannustehokkaan, asiakkaan tilanteen mukaisen, palveluprosessin rakentamista. Asiakkaalle palvelujen tulisi näkyä yhden luukun palveluna, vaikka palvelujen järjestämisestä vastaakin jatkossa useampi taho. Näin voitaisiin välttää päällekkäisten palvelujen rakentumista ja rajalliset henkilöstöresurssit saataisiin kohdennettua mahdollisimman tehokkaasti.

Kotoutumisen tukemisessa/edistämisessä tulee kiinnittää huomiota tarvittavien ja riittävien aikuissosiaalityön, maahanmuuttajapalveluiden sosiaalityön ja lastenhuollon jälkihuollon sosiaalipalveluiden järjestämiseen. Palveluiden tulee olla myös alueellisesti tasavertaisesti saatavilla olevia.

Laissa olisi tärkeää avata keskeisimmät termit. Mitä esimerkiksi tarkoitetaan kotoutumisen edistämällä ja kotoutumisen tukemisella? Entä mitkä palveluista ovat edistämistä, mitkä puolestaan tukemista?

Lain perusteluissa mainitaan (s.16-17), että jatkossa maahanmuuttaja-asiakas voi olla sekä TE-toimiston, kunnan että hyvinvointipalveluiden asiakkaana yhtä aikaa ja asiakkaalla voi näin olla useita eri tarpeita vastaavia asiakassuunnitelmia. Tällöin eri toimijoiden muodostamien palveluverkostojen kesken tulee huomioida riittävä tiedonsaanti ja asiakkaan palveluiden ja niitä koskevien suunnitelmien yhteensovittaminen. Huomiota tulee myös kiinnittää siihen, mihin ja millaisiin tietojärjestelmiin asiakastietoja kootaan ja miten varmistutaan tietojen kirjaamisen laillisuudesta ja oikeellisuudesta (esim. alkukartoitukset).

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Lakiesityksessä kauttaaltaan mainitaan yhtenä keskeisenä toimijana TE-toimisto, tällä tarkoitettaneen myös nykyisellään kuntakokeiluja ja jatkossa myös julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden osalta laajemmin kuntaa. TE-palveluiden siirtyessä kuntien vastuulle nousee tärkeäksi määrittellä vastuut ja velvollisuudet kuntatasolla kunnan eri yksiköiden/toimialojen kanssa selkeästi. Määrittely nousee tärkeäksi, koska osaa tehtävistä tulee hoitaa virkavastuulla ja osaa ei. Kotoutumisen eri vaiheisiin liittyvien palveluiden ja asiakasohjauksen tehtävissä korostuvat erilaiset osaamistarpeet kuntien eri työntekijöillä (esim. suomen kielen opetus, sosiaali- ja terveystieteisiin liittyvä palveluohjaus, kotoutumiskoulutuksiin ja -palveluihin sekä julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyvä ohjaus).

Pelkonen Ella
Oulun kaupunki - Työllisyyspalvelujen päällikkö Noora Jansson,
noora.jansson@businessoulu.com, 040 753 2917