

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

Lakiluonnos työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamiseksi

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia. Hyvinvointialueesta annetulla lailla ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetulla lailla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Tämän johdosta työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin ja kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin ollaan tekemässä järjestämisvastuun muutoksesta johtuvia muutoksia. Teknisiltä vaikuttavilla muutoksilla on kuitenkin kauaskantoisia vaikutuksia etenkin työllisyyden kuntakoikeilujen ulkopuolella oleville kunnille.

Ehdotettujen TYP-lain muutosten tavoitteena on teknisesti päivittää lainsäädäntö vastaamaan uutta toimintakenttää ja muuttuneita järjestämisvastuita. Esityksen tavoitteena ei ole puuttua lainsäädäntöön sisällöllisesti. Tavoitteena on päivittää lakia siten, että sosiaali- ja terveystyöpalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille, hyvinvointialueet tulevat laissa säädettyjen sosiaali- ja terveystyöpalvelujen uutena järjestäjänä mukaan TYP-yhteistoimintamalliin.

Esitetty tekninen päivitys ei huomioi kunnille muodostunutta roolia TYP-toiminnan käytännön toteutuksessa. Tähän saakka kunnat ovat tasavertaisina toimijoina TE-hallinnon ja Kelan kanssa vastanneet asiakasohjauksesta, TYP-asiakaskunnan palvelutarpeen arvioinnista, palvelukokonaisuuksien suunnittelusta, asiakkaiden tarpeen mukaisten palvelujen järjestämisestä,

asiakaskunnalle suunnattujen palvelujen kehittämisestä, asiakasprosessien seurannasta ja asiakkuuksien päättämisestä.

Kunnille jää edelleen työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun näkökulmasta relevantteja lakisääteisiä tehtäviä ja palveluja, joita ovat mm. toisen asteen koulutus, vapaa sivistystyö, nuorisotyö, työmarkkinatuen rahoitus, velvoitetyöllistäminen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämien. Muun muassa näiden tehtävien puitteissa on tärkeää, että myös kunta osallistuu TYP-toiminnan lakisääteiseen kokonaisuuteen.

TYP-asiakkaat ovat olleet työvoimakoulutuksessa aliedustettu ryhmä. Monien asiakkaiden koulutustaso on alhainen tai heidän saamansa toisen asteen koulutus on osittain vanhentunut. Kytkemällä ja räätälöimällä kunnan järjestämistä olevia koulutuspalveluja TYP-asiakkaille, voidaan merkittävästi parantaa kohderyhmän työllistymismahdollisuuksia. Tämä kuitenkin edellyttää, että koulutuspalvelut kytketään oikea-aikaisesti asiakkaiden muihin TYP-palveluihin.

Lakiehdotus ei huomioi riittäväällä tavalla lainsäädännön kokonaisuutta ja sitä viitekehystä, johon TYP-lainsäädäntö asemoituu. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskeva lainsäädäntö säädettiin yhdessä kuntien työmarkkinatukimaksuosuuksia merkittävästi korottavan lain kanssa. Keskeinen perustelu TYP-laille oli, että näin kunnat pystyvät järjestämään palveluja kohderyhmälle, vaikuttamaan asiakkaiden palveluprosesseihin ja aktivointiin sekä näin hillitsemään työmarkkinatukimenojen kasvua (HE 183/2014).

Nyt ehdotetun lakimuutoksen myötä kunnat eivät enää olisi palveluineen aktiivisia toimijoita TYPin asiakasprosessissa, mutta voisivat tarjota palveluja asiakkaille. Kyseisiä palveluja ei kuitenkaan pidetä lainsäädännössä työllistymistä edistävänä palveluina, joten asiakkaiden aktivointiin ja kuntien työmarkkinatukiosuuksiin niillä ei olisi vaikutusta. Linjaus myös asettaa kunnat palvelujen tuottajan rooliin suhteessa TYP-toimintaan (vrt. yksityinen ja kolmas sektori). Tällaisessa asetelmassa kunnilla ei ole mahdollisuutta osallistua asiakkaan palvelutarvearvioon, monialaisten työllistymissuunnitelmien laatimiseen, palveluihin ohjaukseen, ei pääsyä yhteiseen asiakastietojärjestelmään eikä mahdollisuutta tiedonvaihtoon TYP-toimijoiden kesken asiakkaan työllistymiseen liittyvissä asioissa. Kunnilla ei siis olisi enää mahdollisuutta saada ajantasaista tietoa rahoitusvastuullaan olevien työmarkkinatuensaajien työllistymiseen vaikuttavasta tilanteesta, ohjata heitä tarpeenmukaisesti aktiivipalveluihin tai töihin, eikä aktiivisesti vaikuttaa työmarkkinatuen rahoitusosuuden kehitykseen.

Tilanne tulee olemaan erityisen haastava niissä kunnissa, jotka eivät ole mukana työllisyyden kuntakokeilussa. Tästä syystä lakiesitystä tulisikin korjata niin, että lainsäädännössä tunnustetaan kuntien rooli tasavertaisena TYP-toimijana TE-palvelujen, hyvinvointialueen ja Kelan rinnalla. Muussa tapauksessa lainsäädännön kokonaisuutta tulee muuttaa niin, että kuntien työmarkkinatuen rahoitusosuudesta luovutaan kokonaan tai se siirretään hyvinvointialueen rahoitusvastuulle 1.1.2023 alkaen.

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

Kunta tulisi lisätä TYP-toimijoiden joukkoon lain eri pykälissä ja § 4 muotoilua tulisi muuttaa seuraavasti: Työ- ja elinkeinotoimisto, hyvinvointialue ja työtön työnhakija laativat 3 §:ssä tarkoitettuna 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.

Kunnan palveluiden huomioiminen laissa tukee asiakkaan oikeutta tarpeenmukaisiin palveluihin ja mahdollistaa työllistymistä edistävien palveluiden monialaisen yhteensovittamisen tarkoituksenmukaisella tavalla. Se myös osaltaan vähentää päällekkäisiä palveluja ja asiakkaiden putoamista palveluiden väliin.

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

Kunnat olisivat edelleen asetuksen (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 §).

Lakiesityksen perusteluissa mainitaan, että ”jos kunnilla säilyisi ehdotetun mukaisesti oikeus nimetä johtava henkilö, kunnilla säilyisi myös rooli monialaisen yhteispalvelun verkostoyhteistyössä.” TYP-toiminnan perusluonteen mukaisesti verkostoyhteistyö ja monialainen yhteispalvelu toteutuvat ensisijaisesti asiakasrajapinnassa ja tästä kunnat jäävät nykyisen esityksen mukaan ulkopuolelle. Verkoston johtaminen muodostuu entistä haasteellisemmaksi, jos toiminnan järjestämistä johtavalla henkilöllä ja sen edustamalla organisaatiolla ei ole roolia työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun asiakastyössä.

Muut kommentit ehdotuksesta

Esityksestä puuttuvat siirtymäsäännökset, joilla turvataan nykyisin TYP-toiminnassa mukana olevan asiakaskunnan palvelujen jatkuvuus hyvinvointialueiden käynnistäessä toimintansa. Laissa määritetään ainoastaan, että TYP-palveluissa tulee olla riittävä määrä henkilöstöä palvelua

tarvitsevien asiakkaiden määrä huomioiden. Tämä ei riittäne turvaamaan asiakasnäkökulmasta joustavaa siirtymää uuden työnjaon mukaiseen palvelumalliin.

Lakiehdotus kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Kustannusten korvaaminen (luku 7)

Kustannusten korvaamisen osalta on tärkeää, että laskennallisia korvauksia voidaan maksaa sekä hyvinvointialueelle että kunnalle. Kunnan kustannukset kokonaisuudessa ovat merkittävimmät, mutta tärkeää on, että hyvinvointialueen järjestämisvastuulle asetuvien kotoutumista edistävien (koskee erityisesti kansainvälistä suojelua saavia) sosiaali- ja terveystalvelujen rahoituspohja turvataan niiltä osin kuin uusi lainsäädäntö määrittää hyvinvointialueelle erillisvastuita. Siten on keskeistä tarkentaa, kuinka laskennalliset korvaukset jakautuvat kunnan kanssa. Kuitenkin esityksen mukainen ehdotus siitä, että sekä kunta että hyvinvointialue voisivat hakea korvausta erityiskustannuksista näille tahoille syntyneistä kustannuksista, on kokonaisuudessaan kannatettava.

Kotoutumista edistävien palvelujen, sisältäen tarpeelliset sosiaali- ja terveystalvelut, kulurakenteeseen liittyy kiinteästi sekä hyvinvointialuetta että kuntaa koskevia kustannuksia. Huomioitavaa on, että kunnan vastuu kotoutumispalveluista on merkittävä hyvinvointialueen käynnistymisen myötä ja näin ollen kunnan laajempi vastuu tulisi rahoituksen jakautumisen osalta huomioida. Erityisesti kansainvälistä suojelua saavien palvelutarve vaihtelee merkittävästi asiakkaan iästä riippuen ja sosiaali- ja terveystalvelujen peruspalveluissa tulee myös huomioida maahanmuuttajien asiakasryhmä osana peruspalveluita.

Lisäksi laskennalliset korvaukset jakautuvat asiakkaan ikäryhmästä riippuen kunnan eri palvelualueiden välillä (varhaiskasvatus, perusopetus ja kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, ohjaus- ja neuvontapalvelut), joihin syntyy merkittäviä kustannuksia kuntalaisten kotoutumisen alkuvaiheessa. Kuntien tulee pystyä varmistamaan riittävät henkilöresurssit ja osaaminen kunnassa, jottei tarvittava osaaminen kokonaisuudessaan siirry hyvinvointialueille. Kunnalla tulisi olla oikeus hakea erityiskustannuskorvauksia myös vuoden 2023 jälkeen, jolloin näitä kustannuksia voi syntyä mm. varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen piirissä.

Korvausten jakautumisen osalta on erittäin tärkeä tarkentaa, kuka jatkossa vastaa perheen yhdistämiseen liittyvästä neuvonnasta ja ohjauksesta ja miten näistä aiheutuvat kustannukset korvataan järjestävälle taholle.

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

Tampereen kaupunki kannattaa lakiluonnokseen sisällytettyä ehdotusta siitä, että alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten ja nuorten tuen sekä asumisen järjestäminen kuuluisi hyvinvointialueiden järjestettäväksi, sillä perheryhmäkotien henkilöstö siirtyy hyvinvointialueelle, ja niiden toiminta on de facto läheisessä yhteydessä sosiaalihuoltoon. Tämä vahvistaa myös entisestään yksin alaikäisenä Suomeen tulleiden lasten oikeusturvaa, kun perheryhmäkodin toimintaan voitaisiin soveltaa entistä yksiselitteisemmin jatkossa sosiaalihuoltolain sekä asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain ja muun sosiaalihuollon erityislainsäädännön määräyksiä.

Lakiluonnoksessa nostetaan esiin, että kunta ja ELY-keskus sopisivat siitä, että alaikäinen ilman huoltajaa maahan tullut sijoitetaan kuntaan. Lakiluonnoksesta ei käy ilmi, olisiko hyvinvointialueella tässä lainkaan roolia. Ottaen huomioon, että alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden tuen ja asumisen järjestäminen kuuluu lakiehdotuksenkin mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulle, näyttäytyy ehdotus vastuunjaoiltaan täsmentymättömänä. Käytännössä lakiluonnoksen säännös sananmukaisesti tulkittuna johtaisi tilanteeseen, jossa kunta ja ELY-keskus sopivat hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvasta asiasta yksipuolisesti ilman hyvinvointialuetta. Tämä ehdotus ei ole kannatettava.

Ehdotus, jonka mukaan hyvinvointialueen on saatava alaikäisenä ilman huoltajaa maahan saapunutta lasta koskevat välttämättömät tiedot keskeisiltä viranomaisilta ja muilta toimijoilta sekä se, että tietojen luovuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi kotoutumislaisissa, on kannatettava. Tietojenluovutuksen kirjaaminen asetettuun oikeuteen mahdollistaa sen, että kotoutuja-asiakkaille pystytään tarjoamaan hyvinvointialueella heidän tarpeitansa vastaavat sosiaali- ja terveystalvet, joten tältä osin ehdotus edistää lapsen etua. Myös kunnan kotoutumispalveluiden vastuut tulisi selkeämmin määritellä koskien alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleita lapsia, mikä linkittyy yhteistyöhön hyvinvointialueen ja kunnan välille. Huomiona myös se, että alaikäisenä tulleiden edustajia ei kouluteta kyllin nykyisellään. Tähän liittyy esimerkiksi perheenyhdistämisen haku ilman elatusvelvollisuutta kolmen kuukauden sisällä maahan saapumisesta: edustajien tasalaatuisuus tulisi taata laissa.

Alkuvastaanotto

Kunnan ja hyvinvointialueen vastuun jako tulisi määritellä erityisesti kansainvälistä suojelua saavien alkuvastaanoton ja asettautumisen osalta lainsäädännössä. Tämä tukisi yhdenmukaisten käytänteiden muodostumista kansallisesti. Asia koskee esimerkiksi hyvinvointialueen roolia alkuvastaanotossa mm. lentokentällä, jos etukäteen tiedetään, että vastaanotettavien henkilöiden palvelutarve edellyttää SOTE-palveluiden mukana oloa. Miten asunnon hankinta, kalustaminen ja asumisohjaus sekä alkuvaiheen toimeentulo tulisi määritellä kunnan ja hyvinvointialueen välillä?

Nykyisen käytännön mukaisesti esimerkiksi talousinfot järjestetään sosiaali- ja terveystalouksissa, olisivatko talousinfot jatkossa osa yhteiskuntaorientaatiota?

Moniammatillinen alkukartoitus

Moniammatillisessa alkukartoituksessa ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa tulee varmistaa hyvinvointialueen läsnäolo, jos asiakkaalla on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita. Lähtökohtaisesti tämän tulisi koskea kaikkia kansainvälistä suojelua saavia.

Asiakastiedon saanti, asiakkuudenhallinta kunnassa

Kunnan tiedonsaanti uusista kotoutuja-asiakkaista on varmistettava. Kunnan tulisi saada tietoa mahdollisimman nopeasti kuntaan muuttaneista uusista kuntalaisista (ml. perheen yhdistäminen), jotta kunta voi lähettää kutsun alkukartoitukseen. Herää myös kysymys, voisiko KELA tunnistaa vakuutettuja ja välittää tiedot uusista vakuutetuista kunnalle.

Kotoutumislain uudistuksen myötä kunnan tulee ottaa paremmin huomioon myös asiakkuuden hallintaan ja tiedonsiirtoon sekä asiakastiedon käsittelyyn liittyvät asiat. Hyvinvointialueella käytetty Efficia-järjestelmä ja muut potilastietojärjestelmät eivät ole hyvinvointialueen käynnistymisen myötä enää kunnassa käytössä ja näin ollen kuntien on tarvetta järjestää itsenäisesti asiakkuudenhallinta, jonka tietoja voidaan käsitellä myös yhdessä SOTE-keskusten ja hyvinvointialueen kanssa. Nämä kustannukset on myös huomioitava kunnan lisääntyvinä kustannuserinä ja asiakkuudenhallinta edellyttää myös kansallista ohjausta, jotta välttyttäisiin pirstaleisilta kuntakohtaisilta ratkaisuilta. Kuntakohtaiset järjestelmät tulevat pitkällä aikavälillä kalliiksi kansallisesti, niiden tietoturvakysymykset ovat haastavia ratkaista ja asiakastiedon käsittely vaatii toimijoiden välisiä yhdyspintoja. Lainsäädännön tulisi myös määritellä kunnan viranomaisen tiedonsaantioikeus ml. ohjaus- ja neuvontapalvelut. Lainsäädäntöehdotuksessa korostetaan hyvinvointialueen oikeutta saada riittävää tietoa kunnalta koskien asiakkaita, mutta tarpeen on myös määritellä kunnan oikeus saada riittävää tietoa asiakkaille järjestetyistä sosiaali- ja terveystalouksista sekä niiden tarpeista.

87 §:ssä ei ole mainintaa hyvinvointialueen oikeudesta luovuttaa tietoja kotoutuja-asiakkaista esimerkiksi kunnalle. Tämä oikeus ja velvollisuus tietojen luovutukseen tulisi selkeästi mainita ko. lainkohdassa.

Muut hyvinvointialueisiin liittyvät muutosehdotukset

Kotoutumista edistävät palvelut eivät lakiehdotuksen mukaan sisältyisi yksin kunnan vastuulle, vaan niitä järjestettäisiin jatkossa myös hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kuitenkin esityksessä ehdotetaan, että kotoutumisen edistämisen kokonaisvastuu asetettaisiin kunnalle. On huomioitavaa, että sosiaali- ja terveyspalvelut sekä kotoutumista tukevat palvelut ovat osin toisistaan erottamattomia ja toisistaan riippuvaisia. Kunnan ja hyvinvointialueen välisen vaikuttavan yhteistyön turvaamiseksi asetetussa oikeudessa olisi keskeistä edelleen tarkentaa, mihin kokonaisvastuulla viitataan ja millaisia oikeudellisia vaikutuksia sillä on. On mahdollista, että kotoutuja-asiakkaan erityiset olosuhteet edellyttäisivät, että kokonaiskoordinoinnista vastuussa olisi hyvinvointialue riippuen asiakkaan kotoutumisen vaiheesta ja hänen palvelutarpeestaan. Vastaavasti on keskeistä, että asiakas ymmärtää, miten vastuunjako kunnan ja hyvinvointialueen välillä jakautuu, sillä sosiaalihuoltolain ja kotoutumislain tavoitteet ovat osin päällekkäisiä.

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Kokonaisuudessaan tärkeää on täsmentää osapuolten (kunta, TE-toimisto, hyvinvointialue) vastuut ja velvollisuudet, koska muuten vaarana on työn päällekkäisyys ja pirstaleisuus, mikä on omiaan vaarantamaan asiakkaan aseman palveluissa.

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.

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

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

-

2. Lakiehdotus kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Kustannusten korvaaminen (luku 6)

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

Muut hyvinvointialueisiin liittyvät muutosehdotukset

-

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

-

Mikkonen Tuula

Tampereen kaupunki - Lisätietoja: Tommi Eskonen, Palvelupäällikkö,
Tampereen kaupunkiseudun TYPin johtaja, p. 050 361 1052,
tommi.eskonen@tampere.fi ja Mari Taverne, Kansainvälisen osaamisen
palveluiden johtaja, Tampereen kaupunki, p. 040 801 2686,
mari.taverne@tampere.fi