

Työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut

Työryhmän ehdotukset 2026



Sosiaali- ja
terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön
RAPORTEJA JA MUISTIOITA | 2026:6

Työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut

Työryhmän ehdotukset 2026

Sosiaali- ja terveysministeriö

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-7494-4

ISSN pdf: 2242-0037

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

Työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut Työryhmän ehdotukset 2026

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2026:6

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Yhteisötekijä	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	87
Tiivistelmä	Työ- ja toimintakykyä edistävien sosiaalipalvelujen uudistusta valmistellut alatyöryhmä ehdottaa, että sosiaalihuollon työllistymistä tukevat palvelut kootaan yhteen ja yksinkertaistetaan. Kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen kuntoutus sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta yhdistettäisiin sosiaalihuoltolakiin sisällytettäväksi uudeksi palveluksi nimeltä työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki. Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva erillislaki kumottaisiin, eikä uusi palvelu olisi enää työttömyysturvalain mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Osallistuminen perustuisi asiakkaan tuen tarpeeseen ja vapaaehtoisuuteen. Uudistuksen tavoitteena on selkeyttää sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisten työnjakoa, vahvistaa sosiaalihuollon ydintehtäviä, lisätä palvelujen joustavuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä mahdollistaa kustannussäästöt. Säästö hyvinvointialueille olisi arviolta noin 12–15 miljoona euroa vuodessa. Työryhmä korostaa viranomaisten välisen yhteistyön, toimivien palveluketjujen ja riittävien siirtymäsäännösten merkitystä. Keskeisenä riskinä tunnistetaan se, että osa asiakkaista voi jäädä ilman riittävää tukea, jos sosiaalihuollon ja työvoimapalvelujen vastuut eivät käytännössä nivoudu yhteen. Työryhmä esittää myös vaihtoehtoisen mallin, jossa sosiaalihuollon rooli työttömyysturvaan kytkeytyvissä palveluissa säilyisi vahvempana, mutta säästöpotentiaali olisi merkittävästi pienempi.		
Asiasanat	sosiaalihuolto, sosiaalihuoltolaki, työryhmämuistiot, kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen kuntoutus, työ- ja toimintakykyä edistävät sosiaalipalvelut		
ISBN PDF	978-952-00-7494-4	ISSN PDF	2242-0037
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7494-4		

Socialvårdstjänsterna för främjande av arbets- och funktionsförmågan Åtgärdsförslag av arbetsgruppen 2026

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2026:6

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Utarbetad av	Social- och hälsovårdsministeriet		
Språk	finska	Sidantal	87
Referat	Den underarbetsgrupp som har berett reformen av socialvårdstjänsterna för främjande av arbets- och funktionsförmågan föreslår att de socialvårdstjänster som stöder sysselsättningen ska sammanföras och rationaliseras. Det föreslås att den rehabiliterande arbetsverksamheten, den sociala rehabiliteringen, verksamheten i sysselsättningssyfte eller arbetsverksamheten för personer med funktionsnedsättning ska sammanföras och bli en ny tjänst i socialvårdslagen med benämningen stöd för arbetsföras funktionsförmåga och delaktighet. Speciallagen om rehabiliterande arbetsverksamhet föreslås bli upphävd, och den nya tjänsten ska inte längre höra till den sysselsättningsfrämjande service som omfattas av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Tjänsten ska erbjudas på basis av klientens stödbehov och vara frivillig. Målen för reformen är en tydligare arbetsfördelning mellan socialvården och Arbetskraftsmyndigheterna, flexiblare och mer kundorienterade tjänster och mindre kostnader. Velfärdsområdena skulle uppnå besparingar på cirka 12–15 miljoner euro per år. Arbetsgruppen betonar vikten av myndighetssamarbete, välfungerande servicekedjor och tillräckligt långa övergångsperioder. En väsentlig risk är att en del klienter kan bli utan tillräckligt stöd om det inte i praktiken finns en koppling mellan socialvårdens ansvar och Arbetskraftsservicens ansvar. Arbetsgruppen föreslår också en alternativ modell där meningen är att socialvården fortfarande ska ha en starkare roll i de tjänster som anknyter till arbetslöshetsskydd, men att sparpotentialen ska vara betydligt mindre.		
Nyckelord	social rehabilitering, socialvårdstjänster för främjande av arbets- och funktionsförmågan, socialvård, socialvårdslagen, arbetsgruppspromemorior, rehabiliterande arbetsverksamhet		
ISBN PDF	978-952-00-7494-4	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-7494-4		

Sisältö

1	Sosiaalihuollon palvelu-uudistus	7
1.1	Palvelu-uudistusta valmisteleva päätyöryhmä.....	7
1.2	Työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen uudistamista valmisteleva alatyöryhmä	8
1.3	Alatyöryhmän toiminta	9
2	Nykytila ja sen arviointi	14
2.1	Lainsäädäntö	14
2.1.1	Johdanto.....	14
2.1.2	Sosiaalihuollon yleislainsäädäntö ja sosiaalinen kuntoutus	14
2.1.3	Vuoden 1982 sosiaalihoitolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta.....	16
2.1.4	Kuntouttava työtoiminta	17
2.1.5	Työttömyysturvalaki, asiakkaan velvoitteet ja kunnan rahoitusvastuu	20
2.1.6	Julkiset työvoimapalvelut	23
2.1.7	Työllistymisen monialainen edistäminen	25
2.1.8	Sosiaaliturvan muutokset vuonna 2026	26
2.2	Palveluiden toteuttaminen ja asiakkaat	28
2.2.1	Tuen tarpeet ja tietopohja	28
2.2.2	Sosiaalinen kuntoutus	30
2.2.3	Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta	31
2.2.4	Kuntouttava työtoiminta	33
2.2.5	Julkiset työvoimapalvelut	37
2.3	Palveluita koskevia kehittämishankkeita	37
2.3.1	TEOS-työryhmä	37
2.3.2	Valtakunnalliset kehittämisohjelmat	39
2.3.3	Sosiaalisen kuntoutuksen kehittäminen.....	42
2.3.4	Esimerkkejä muiden maiden yhteistyömallien toiminnasta	43
2.4	Nykytilan arviointi	46
2.4.1	Palveluiden oikeudellinen luonne.....	46
2.4.2	Palveluita koskevia muita havaintoja	50

3	Työryhmän näkemykset palveluiden kehittämiseksi.....	55
3.1	Keskeiset ehdotukset.....	55
3.1.1	Uudistusehdotusten tavoitteet.....	55
3.1.2	Ehdotuksen pääasiallinen sisältö.....	56
3.1.3	Pykäläehdotuksessa huomioitavaa.....	59
3.1.4	Viranomaisten välinen yhteistyö	61
3.2	Pääasialliset vaikutukset.....	64
3.2.1	Taloudelliset vaikutukset.....	64
3.2.2	Vaikutukset asiakkaisiin	67
3.2.3	Vaikutukset viranomaisiin ja muihin toimijoihin.....	69
3.2.4	Tunnistetut riskit	71
3.3	Vaihtoehtoinen toteutus.....	73
3.4	Muut ehdotukset	74
	Liitteet.....	76
	Liite 1 Alatyöryhmän jäsenet	76
	Liite 2 Työ- ja elinkeinoministeriön täydentävä lausuma.....	78
	Liite 3 Taulukko kumottavista ja muutettavista pykälistä sekä niitä korvaavasta sääntelystä.....	79
	Liite 4 Työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen käyttökustannukset ja Aura- luokitukset 81	
	Lähteet.....	83

1 Sosiaalihuollon palvelu-uudistus

1.1 Palvelu-uudistusta valmisteleva päätyöryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti sosiaalihuollon palvelu-uudistusta valmistelevan työryhmän toimikaudelle 15.8.2025–31.1.2026. Sosiaalihuollon palvelu-uudistus perustuu seuraaviin hallitusohjelman kirjauksiin ja muihin hallituksen linjauksiin.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman ("Vahva ja välittävä Suomi") mukaan sosiaali- ja terveydenhuollossa on palvelureformin aika. Hallitusohjelman mukaan uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädäntö sekä siihen liittyvä ohjaus vastaamaan uusia sote-rakenteita ja valtakunnallisia sote-tavoitteita. Poistetaan esteitä palveluiden integraation, tietojohdamisen, digitalisaation ja henkilöstön riittävyyden edistämiseksi. Kevennetään sitä yksityiskohtaista palvelujen sisältöjä koskevaa sääntelyä, joka on tullut tarpeettomaksi hyvinvointialueiden aloittamisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021, sote-järjestämislaki) mukaisen kansallisen ohjauksen myötä.

Hallitusohjelman mukaan uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädäntöä ja ohjataan alueita uudistamaan palvelujaan perustuen palvelujen tarkoituksenmukaiseen porrastukseen. Palvelujärjestelmän toimivuutta parannetaan ja menokasvua hillitään vahvistamalla muun muassa ennaltaehkäisyä, palveluketjuja ja palveluohjausta. Palveluihin pääsyä ja palvelujärjestelmän kustannusvaikuttavuutta parannetaan painottamalla perustason palveluita ja tukemalla tätä lainsäädännöllä. Hallitusohjelman mukaan uudistetaan

sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulainsäädäntö sekä varmistetaan palvelulainsäädännön ja järjestämislain yhteentoimivuus.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on, että julkisen talouden rahoitusasema kohenee siten, että julkisen talouden alijäämä on korkeintaan 1 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Yhtenä toimenä tähän tavoitteeseen pääsemiseksi hallitus on päättänyt 1 %:n kustannusten hillinnästä sosiaalihuollossa siten, että hyvinvointialueiden valtion rahoitusta voidaan vähentää 50 miljoonalla eurolla vuonna 2027 ja 100 miljoonalla eurolla vuodesta 2028 alkaen. Säästöt on määrä toteuttaa osana hallitusohjelmaan pohjautuvaa sosiaalihuoltolain laajempaa uudistamista.

Työryhmän tavoitteena oli valmistella ehdotus sosiaalihuollon palvelujen uudistamiseksi siten, että mahdollistetaan hyvinvointialueille palvelujen järjestäminen nykyistä joustavammin ja asiakaslähtöisemmin huomioiden kuitenkin alueelliset erityispiirteet. Lisäksi työryhmän ehdotuksen tuli asetuspäätöksen mukaan tuottaa edellä kuvatut säästöt ja selkeyttää palvelurakennetta ja tukea perustuslain turvaamien riittävien sosiaalipalvelujen järjestämistä taloudellisesti kestäväällä tavalla myös pidemmällä aikavälillä.

Työryhmän tehtäväksi tuli työryhmän asettamispäätöksen mukaan myös tunnistaa sosiaalihuollon palveluilta edellytettävät keskeiset elementit ja reunaehdot ja tehdä tältä pohjalta ehdotus sosiaalihuollon palveluja koskevan sääntelyn uudistamiseksi.

1.2 Työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen uudistamista valmisteleva alatyöryhmä

Hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa kuntouttavan työtoiminnan ja päihdekuntoutustyön työllistymistä edistäväksi. Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavat palvelut palautetaan kuntien järjestämisvastuulle kuitenkin niin, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus sopia kyseisten palveluiden järjestämisestä myös toisin esimerkiksi hyvinvointialueen kautta koko alueen laajuisesti. Hallitus on sittem-

min keväällä 2025 linjannut, että sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita uudistetaan kokonaisuutena siten, että siirretään kuntouttava työtoiminta ja sen resurssit kuntiin ja kehitetään palvelua vahvemmin työllistymistä edistäväksi. Tähän liittyvä sosiaalinen kuntoutus säilytetään hyvinvointialueilla. Uudistukseen liittyvä säästö hyvinvointialueiden valtion rahoitukseen on linjauksen mukaan 12,5 miljoonaa euroa vuodesta 2027 alkaen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti sosiaalihuollon palvelu-uudistuksen työryhmälle sen toimikauden ajaksi alaryhmän valmistelemaan ehdotuksen sosiaalihuollon työllistymistä edistävien palvelujen uudistamiseksi. Alatyöryhmän tehtävänä on ollut tunnistaa työ- ja toimintakykyä tukevilta sosiaalihuollon palveluilta edellytettävät keskeiset elementit ja reunaehdot ja tehdä tältä pohjalta ehdotus sosiaalihuollon työllistymistä edistävien palvelujen uudistamiseksi osana sosiaalihuollon palveluvalikoiman uudistamista valmistelevan työryhmän työtä.

Alatyöryhmän tehtäväksiannossa todettiin myös, että sen tekemän ehdotuksen tulee sisältää ne mahdolliset muut lainsäädännölliset sekä toiminnalliset muutokset, joita uudistuksen toteuttaminen edellyttää. Alatyöryhmän ehdotuksessa on otettava huomioon työryhmän työlle asetetut tavoitteet sekä edellä kuvatut hallitusohjelman kirjaukset ja muut hallituksen linjaukset, mukaan lukien työllistymistä tukevien sosiaalipalvelujen uudistamiselle asetetut säästö-tavoitteet.

1.3 Alatyöryhmän toiminta

Työryhmän toimeksianto ja hallituksen kirjaukset ovat vaatineet työryhmältä lisätäsmennyksiä ja tarkentavia linjauksia. Hallituksen kirjauksessa mainitusta kuntouttavan työtoiminnan siirtämisestä kuntiin on todettu jo ennen työryhmätyön alkua, että nykymuotoinen kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu eikä sitä voida sellaisenaan siirtää kuntiin. Uudistustyössä on lähdetty siitä, että hallituksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että tarkasteluun otetaan sosiaalipalveluista erityisesti kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen kehittämistarpeet sekä toisaalta työvoimapalveluiden kehittämis-

tarpeet. Jälkimmäisistä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö omassa valmistelu-prosessissaan. Ministeriöt ovat tehneet työtä tiiviissä yhteistyössä ja työryh-mässä on ollut myös työ- ja elinkeinoministeriön edustus.

Työryhmän asettamispäätöksessä käytetään käsitteitä sosiaalihuollon työllis-tymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävät palvelut. Näillä tarkoitetaan työryh-mätyössä sosiaalihuollon erillislaissa säädettyä kuntouttavaa työtoimintaa (189/2001), sosiaalihuoltolain (1301/2014) 17 §:n tarkoittamaa sosiaalista kuntoutusta sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa. Jälkimmäisistä säädetään vuoden 1982 sosiaalihuoltolain (710/1982) vielä voimassa olevissa 27 d ja e pykälissä.

Työllistymistä edistävän palvelun käsitettä on käytetty sosiaalihuollon yhteyk-sissä usein puhekielisenä yleiskäsitteenä. Toisaalta työllistymistä edistävistä palveluista säädetään myös työttömyysturvalaissa (1290/2002). Tällöin tarkoi-tetaan palveluita, joilla on suoria oikeusvaikutuksia työttömän työttömyysetuu-teen. Tässä raportissa täsmennetään erikseen, jos käsitettä käytetään työttö-myysturvalain tarkoittamalla tavalla. Työ- ja toimintakykyä edistävät palvelut esiintyvät työryhmän työssä myös nykyisiä palveluita kuvaavana yleiskäsi-teenä, vaikka käsitettä ei tällä hetkellä käytetä sosiaalihuollon lainsäädän-nössä.

Alatyöryhmän palveluiden uudistamiseen liittyy erillinen 12,5 miljoonan euron säästötavoite vuoden 2027 alusta lukien. Työryhmä on pohtinut työn alkuvai-heessa, miten palveluita voidaan toteuttaa niin, että vaaditut säästöt saadaan aikaan. Säästöjä julkiseen talouteen voi syntyä niin, että palvelun volyymiä alennetaan tavalla tai toisella. Säästöjä voidaan toisaalta saada aikaan myös toteuttamalla palvelua aiempaa laadukkaammin ja vaikuttavammin. Tällaiseen kehittämiseen vaaditaan kuitenkin usein enemmän valmisteluaikaa kuin mitä nyt on ollut käytettävissä sekä usein myös taloudellista alkupanostusta. Tästä syystä työryhmässä on katsottu, että on realistisempaa etsiä säästöjä alenta-malla sosiaalihuollon palveluista tai asiakkaiden etuuksista aiheutuvia suoria kustannuksia. Tarkempi kustannusvaikutusten arviointi jatkuu jatkovalmiste-lussa.

Työryhmässä on päädytty etsimään sosiaalihuollon tehtävien ydintä, jotta so-siaalihuolto voisi keskittyä tukemaan asiakkaita sille kuuluvissa sosiaalihuollon

tehtävissä ja osaamisensa ydinalueilla. Tästä syystä työryhmän työ on keskitynyt sosiaalihuollon tehtävien määrittelyyn ja viranomaisten vastuiden selkeyttämiseen suhteessa työvoimaviranomaisten tehtäviin.

Työvoimaviranomaisten vastuulle kuuluvat työvoimapalvelut, eli toimenpiteet, joiden avulla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta, turvataan osaavan työvoiman saatavuutta, työnhakijoiden työllistymistä sekä kansalaisten työllistymiskyvyn kehittymistä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2026a). Sosiaalihuollon palvelun tavoitteet kytkeytyvät puolestaan sosiaalihuollon yleisiin tavoitteisiin. Sosiaalihuollon toimin vaikutetaan ennen kaikkea väestön sosiaaliseen hyvinvointiin ja turvallisuuteen sekä toimintakykyyn ja osallisuuteen. Työryhmä on ottanut uudistusehdotusten ohjenuoraksi sen, että työelämään ja työpaikoilla tapahtuvaan toimintaan kytkeytyvä viranomaistyö olisi jatkossa ensi sijassa työvoimaviranomaisten tehtävä. Sosiaalihuollon tehtävät keskittyvät yksilöiden tukemiseen, kun heillä on erityisiä sosiaalisia ja terveydellisiä haasteita sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tuen tarpeita. Työryhmä on lähestynyt tehtäviään näiden suuntaviivojen perusteella.

Työryhmän on ollut tarve täsmentää, mitä asioita työryhmä ei työssään käsittele. Kuntouttavan työtoiminnan ympärillä käyty yhteiskunnallinen keskustelu heijastelee usein hyvin moninaisia toiveita. Taustalla vaikuttaisi olevan laajempi tarve luoda yhteiskuntaan muiden kuin avointen työmarkkinoiden työmahdollisuuksia. Toisaalta keskustelussa on toiveita ja kansainvälisiä tavoitteita vammaisten ja muiden osatyökykyisten henkilöiden työllistymiseen liittyen, mikä joskus edellyttää joustoa työn toteuttamiseen ja työaikaan. Tällä hetkellä etuusjärjestelmä kuitenkin ohjaa asiakkaita voimakkaasti kokoikäisen työn hakijoiksi, vaikka osa-aikatyötä myös tuetaan (esim. soviteltu työttömyysturva). Työryhmän toimeksiannossa ei kuitenkaan ole ollut tavoitteena niin sanottujen välityömarkkinoiden luominen ja kehittäminen, vaan työryhmä rajautuu työssään sosiaalihuollon palvelun uudistamiseen. Työryhmä ei myöskään käsitellyt ja ratkonut toimeentuloturvaetuuksien kehittämistä, hyvinvointialueiden tai kuntien rahoitusjärjestelmien ongelmia, työnantajien kannusteita osatyökykyisten henkilöiden palkkaamiseksi taikka kuntoutusjärjestelmää.

Sen sijaan työryhmä on keskittynyt toimeksiannon mukaisesti sosiaalihuollon palvelun uudistamiseen sekä yhteistyön kehittämiseen työvoimaviranomaisten ja mahdollisten muiden viranomaisten kanssa. Silti työryhmä tiedostaa taustalla vaikuttavat laajemmat yhteiskunnalliset kehittämistarpeet. Työryhmän

työssä ei ole voitukaan sivuuttaa sitä, että vaikeasti työllistyvien ihmisten oikeus työhön ei toteudu yhteiskunnassamme parhaalla mahdollisella tavalla. Sosiaalihuollon palvelut voivat omalta osaltaan olla auttamassa näiden oikeuksien toteutumisessa ja niihin liittyvien esteiden poistamisessa.

Työryhmä on ehdotuksia pohtiessaan pyrkinyt tunnistamaan kehittämisvaihtoehtojen vaikutuksia asiakkaisiin, toimeenpaneviin viranomaisiin sekä muihin toimijoihin. Työryhmä ehdottaa sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisen välisen työnjaon selkeyttämistä ja sosiaalihuollon keskittymistä ydintehtäviinsä. Sosiaalihuollon lainsäädäntöä yksinkertaistettaisiin ja toiminta koottaisiin sosiaalihuoltolakiin. Palvelua kutsuttaisiin sosiaalihuoltolaissa nimellä työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki. Työryhmän työn yhteydessä on ollut tarve tarkastella myös työttömien etuuksia ja niihin kytkeytyviä velvoitteita. Työryhmän käsittelemän päävaihtoehtojen rinnalle työryhmä on tuonut myös toisen vaihtoehtojen. Päävaihtoehtojen sosiaalihuollon säästöt ovat paremmin säästettävissä. Toisessa vaihtoehtojen taas painottuu sosiaalihuollon edelleen vahva rooli työttömyysturvalain tarkoittamassa työllistymistä edistävissä palveluissa.

Alatyöryhmä kokoontui 11 kertaa. Alatyöryhmän jäsenet ja varajäsenet on esitetty liitteessä 1. Työryhmän kokouksissa käsiteltiin palvelujen tilastoja, nykytilaa sekä aiemmin tehtyä kehittämistyötä. Lisäksi luonnosteltiin palvelujen uudistamiseen tähtäävää mallia, jolla kyettäisiin vastaamaan toimeksiantoon säästöineen sekä tiedossa olevien työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen kehittämistarpeisiin mahdollisimman hyvin. Työryhmän työhön linkittyy työ- ja elinkeinoministeriön laatima arviomuistio mahdollisista työvoimapalveluiden kehittämistarpeista. Arviomuistio on lausunnolla helmikuun puoliväliin 2026 asti eikä sen osalta ole tämän raportin valmistuessa vielä jatkopäätöksiä.

Työryhmän raporttia valmisteltiin työryhmätyön ohella. Työryhmän jäsenet hyväksyivät raportin ainakin mainittujen kokousten lisäksi pidetyssä sähköpostikokouksessa 28.1.2026. Työ- ja elinkeinoministeriö ei kuitenkaan ottanut sähköpostikokouksessa kantaa työryhmän ehdotuksiin johtuen työ- ja elinkeinoministeriön omasta meneillään olevasta valmistelusta. Työ- ja elinkeinoministeriö toimitti raporttiin tätä koskevan täydentävän lausuman, joka on raportin liitteenä 2.

Alatyöryhmän toiminta nivoutuu sosiaalihuollon palvelu-uudistusta valmistele-
van päätyöryhmän työhön. Tämä raportti on tarkoitettu liitteeksi päätyöryhmän
raporttiin, ja raportissa kuvattu työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki
osaksi tulevaa sosiaalihuollon palvelujen kokonaisuutta. Koska työryhmien työ
on edennyt yhtäaikaisesti ja uudistuksen valmisteluaika sekä työryhmien toi-
mintakausi on poikkeuksellisen lyhyt, ei tässä raportissa voida kuitenkaan vii-
tata suoraan päätyöryhmän työhön. Aikataulun vuoksi työryhmien työtä ei ole
voitu yhteensovittaa, mutta temaattisesti ne muodostavat keskenään yhteen-
sopivan kokonaisuuden.

Tämän raportin luvussa 2 kuvataan työryhmän työhön liittyvien palvelujen lain-
säädäntöä, taustoja sekä nykytilaa ja niitä koskevaa kehittämistyötä. Luvussa
3 kuvataan työryhmän näkemyksiä palveluiden kehittämiseksi, arvioita kehittä-
misehdotusten säästöpotentiaalista sekä vaikutuksista asiakkaisiin, viranomai-
siin ja järjestöihin.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Johdanto

Työryhmä on käsitellyt työssään kuntouttavaa työtoimintaa, sosiaalista kuntoutusta sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa. Seuraavassa osiossa käydään näitä koskeva sääntely pääpiirteissään läpi aloittaen sosiaalihuollon yleislainsäädännöstä.

Lisäksi käydään kokonaisuuteen liittyvästä muusta lainsäädännöstä lyhyesti läpi työttömyysetuuksiin liittyvää sääntelyä, työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvia julkisia työvoimapalveluita sekä viranomaisten työtä yhteensovittavaa monialaista yhteistoimintamallia.

2.1.2 Sosiaalihuollon yleislainsäädäntö ja sosiaalinen kuntoutus

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) on sosiaalihuollon yleislaki. Sosiaalihuoltolain tarkoituksena on: 1) edistää ja ylläpitää hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta; 2) vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta; 3) turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet; 4) edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa; 5) parantaa yhteistyötä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Sosiaalihuoltoon sisältyvät sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut.

Sosiaalisesta kuntoutuksesta säädetään sosiaalihuoltolain 17 §:ssä. Sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin an-

nettavaa tehostettua ja tavoitteellista tukea sosiaalisen toimintakyvyn ja elämänhallinnan parantamiseksi tai ylläpitämiseksi, syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseseen kuntoutukseen sisältyy henkilön yksilöllisten tarpeiden mukaan sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen, kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen, valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan, ryhmätoiminta ja tuki sosiaaliin vuorovaikutussuhteisiin ja muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet. Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä. Laissa ei ole säädetty palvelukohtaisia kriteerejä sosiaalisen kuntoutuksen saamiselle. Sosiaalinen kuntoutus on asiakkaalle maksuton palvelu.

Sosiaalisella kuntoutuksella vahvistetaan henkilön kykyä selviytyä arjen toiminnoista, vuorovaikutussuhteista ja oman toimintaympäristönsä rooleista. Se on osa monialaista kuntoutusjärjestelmää ja sitä toteutetaan yhteistyössä lääkinnällisen, ammatillisen ja kasvatuksellisen kuntoutuksen kanssa. Sosiaalinen kuntoutus perustuu asiakkaan toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen. Tarpeita voivat aiheuttaa muun muassa pitkäaikaistyöttömyys, hahmotus- ja oppimishäiriöt, vammaisuus, mielenterveys- ja käyttäytymishäiriöt sekä väkivaltakokemukset. Sosiaalisessa kuntoutuksessa yksilöllinen tuki yhdistyy toiminnallisuuteen. Asiakkaan tavoite voi liittyä arjen taitoihin, päihteettömyyteen, koulutukseen, työssä tarvittavien asioiden harjoitteluun tai ryhmässä toimimiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen välineitä lain esitöiden mukaan ovat esimerkiksi psykososiaalinen tuki, kotikäynnit, toiminnalliset ryhmät, vertaistuki, vapaaehtoistoiminta ja työtoiminta osana sovittua suunnitelmaa. (HE 164/2014 vp, s. 111.)

Sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena on vahvistaa sosiaalista toimintakykyä, edistää osallisuutta ja ehkäistä syrjäytymistä. Käytännöt ja palvelujen tarjonta vaihtelevat hyvinvointialueittain.

2.1.3 Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain mukainen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta

Hyvinvointialueen on huolehdittava myös vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaisen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan sekä 27 e §:n mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan järjestämisestä. Laki on pääosin kumottu, mutta muun muassa edellä mainitut säännökset on jätetty voimaan.

Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista, ja jotka tarvitsevat työvoimaviranomaisen palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi edellä tarkoitettuja tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan osana voidaan säännöksen 3 momentin mukaan järjestää työtä, jossa työntekijä on työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetussa työsuhteessa palvelun tuottajaan.

Pykälän mukaan edellä mainitussa työssä noudatettavasta palkasta saadaan sopia työehtosopimuslaissa (436/1946) tarkoitetulla työehtosopimuksella, jota noudatetaan sen estämättä, mitä työsopimuslain 2 luvun 7 §:ssä säädetään työehtosopimusten yleissitovuudesta. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus irtisanoa työntekijän työsopimus työsopimuslain 7 luvussa säädettyjen perusteiden ohella myös silloin, kun työn järjestäjä katsoo, että työntekijä ei ole 2 momentissa tarkoitettu tavoin työn tarpeessa.

Säännöksen 3 momentin mukaista työtä tekevällä on samanlainen työsuhdeturva kuin kenellä tahansa työntekijällä työsopimuslain mukaan. Työsopimuksen irtisanominen on kuitenkin mahdollista, kun työn järjestäjä katsoo, että työntekijä ei ole enää työn tarpeessa siten kuin 27 d §:n 2 momentissa on edellytetty. Tällaisessa tilanteessa henkilö on voinut kuntoutua niin, ettei ole enää tarvetta säännöksen mukaiseen työhön. Palvelun järjestämisestä tehdään sosiaalihuollon viranomaisen hallintopäätös.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaisella vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille, joilla vammaisuuden takia ei ole edellytyksiä osallistua lain 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin. Vammaisten henkilöiden työtoimintaan osallistuva henkilö ei ole työsopimuslain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettussa työsuhteessa toiminnan järjestäjään tai palvelun tuottajaan.

Vammaisten henkilöiden työtoimintaa toteutetaan työtoimintakeskuksissa tai avotyötoimintana. Avotyötoiminnalla tarkoitetaan työtoimintaa, joka toteutuu tavallisella työpaikalla ilman työsuhdetta. Sosiaalihuoltolaissa ei säädetä työtoiminnan sisällöstä tai sen kestosta. Toimintaan osallistuville mahdollisesti maksettavista korvauksista, kuten matkakorvauksista ja työosuusrahasta ei myöskään erikseen säädetä. Käytännössä työtoimintaan osallistumisesta on voitu maksaa työosuusrahaa. Toiminta on toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää. Palvelun kesto vaihtelee muutamasta kuukaudesta useisiin vuosiin. Palvelun saatavuus vaihtelee alueittain. Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukainen vammaisten henkilöiden työtoiminta muistuttaa sisällöltään vammaispalvelulain mukaista kehitysvammaisten työtoimintaa.

2.1.4 Kuntouttava työtoiminta

Sosiaalihuollon palveluihin kuuluva kuntouttava työtoiminta perustuu erilliseen lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa työttömyyden perusteella työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla. Lisäksi edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. Laissa säädetään myös toimenpiteisiin osallistuvan henkilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta sekä kuntouttavan työtoiminnan palvelusta. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä vastaa hyvinvointialue. Kuntouttavan työtoiminnan sisällöstä säädetään lain 13 a §:ssä. Sen mukaan kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuuteen kuuluu henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä

palveluita. Palveluihin voi kuulua yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa, jota voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Palveluun tulee sisältyä aina henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus, jota annetaan henkilökohtaisena tai ryhmässä toteutettavana palveluna. Kuntouttava työtoiminta on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa. Lain 13 b §:n mukaan kuntouttava työtoiminta on sovitettava henkilön työ- ja toimintakyvyn sekä osaamisen mukaan niin, että se on työmarkkinoille pääsyn kannalta mielekästä ja riittävän vaativaa.

Kuntouttava työtoiminta kohdennetaan henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön. Tämä ilmenee lain 8 §:n 3 momentista, jonka mukaan kuntouttava työtoiminta sisällytetään aktivointisuunnitelmaan, mikäli henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi kykene ensisijaisesti työvoimaviranomaisen palveluihin tai työhön. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvän asiakkaan ohjauksen voi toteuttaa paitsi henkilökohtaisena myös ryhmässä toteutettavana palveluna taikka yhdistettynä muihin palveluihin. (HE 13/2020 vp, s. 15.) Kuntouttavaan työtoimintaan mahdollisesti liittyvässä työyhteisössä tapahtuvassa toiminnassa on oltava aina kuntoutuksellinen tai muu kuntouttavaan työtoiminnan tavoitteisiin liittyvä tarkoitus. Tällöinkin henkilölle tulee olla tarjolla tukea ja ohjausta.

Lain esitöiden mukaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaalle tulisi nimetä sosiaalihuoltolain tarkoittama omatyöntekijä, jolle kuuluu vastuu asiakkaan aktivointisuunnitelmassa sovittujen sosiaalipalveluiden toteutumisen seurannasta ja asiakkaan tilanteen tarpeenmukaisesta arvioinnista. (HE 13/2020 vp, s. 15–16.)

Kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan muiden sosiaalipalvelujen tapaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000). Aktivointisuunnitelmasta ja kuntouttavan työtoiminnan palvelusta tehdään valituskelpoinen hallintopäätös sosiaalihuoltolain yleisten menettelysäännösten mukaisesti.

Kuntouttava työtoiminta järjestetään 3–24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan. Jakson aikana henkilön tulee osallistua kuntouttavaan työtoimintaan vähintään yhden ja enintään neljän päivän aikana kalenteriviikossa. Yhden päivän aikana kuntouttavan työtoiminnan tulee kestää vähintään neljä tuntia.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki ja sen kohderyhmä on rajattu työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saaviin. Vaikka kyseessä on sosiaalipalvelu, kuntouttava työtoiminta on myös työttömyysturvalain (1290/2002) mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Palveluun osallistuminen vaikuttaa asiakkaan työttömyysetuuteen taikka toimeentulotukeen toimeentulotuesta (1412/1997) annetun lain mukaisesti.

Velvollisuus laatia aktivointisuunnitelma on rajattu lainmuutoksella (HE 109/2025 vp) koskemaan työttömyyden johdosta toimeentulotukea saavia vuoden 2026 alusta lukien. Kuntouttavaan työtoimintaan voidaan ohjata myös työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitetun monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella. Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta monialainen työllistymissuunnitelma on korvannut kokonaan aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena vuoden 2026 alusta lukien.

Toimeentulotukea saaville laadittavan aktivointisuunnitelman laatimisvelvollisuus riippuu siitä, kuinka kauan asiakas on saanut työttömyyden johdosta toimeentulotukea. Alle 25-vuotiaille aktivointisuunnitelma on laadittava aiemmin kuin 25 vuotta täyttäneille. Työvoimaviranomainen ja hyvinvointialue laativat sen asiakkaan kanssa yhdessä. Aktivointisuunnitelman laatimisen käynnistää hyvinvointialue. Hyvinvointialue saa Kelalta tiedot toimeentulotukea saaneista. Työttömyyden johdosta toimeentulotukea saavat ovat käytännössä tulottomia henkilöitä, eli heillä ei ole muita kuin verottomia muita tuloja (esimerkiksi lapsilisä ja asumistuki).

Koska kuntouttava työtoiminta on työttömyysturvalain tarkoittama työllistymistä edistävä palvelu, tästä seuraa vaikutuksia asiakkaan etuuksiin ja korvauksiin. Jos aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, siihen määritellään asiakkaan palvelun sisältö sekä toiminnan tavoitteet. Suunnitelmaan voidaan sisällyttää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Osallistuminen palveluun on asiakasta velvoittavaa. Työllistymistä edistävien palveluihin osallistumiseen liittyy, että asiakkaalle on maksettava erillistä kulukorvausta osallistumispäivien ajalta. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien kohdalla tätä kutsutaan toimintarahaksi. Toimintarahen maksamisesta säädetään kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 18 §:ssä, ja kulukorvauksen maksamisesta työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:ssä. Lisäksi

kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan osallistumisesta aiheutuvista matkakuluista matkakorvausta halvimman matkustustavan mukaisesti.

Kuntouttavan työtoiminnan prosessi on sosiaalihuollon ammattihenkilön vastuulla, ja toiminnan on oltava tavoitteellista. Kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin pohjautuvia työvoimaviranomaisen ja sosiaalipalvelujen yhteistyönä tehtyjä aktivointisuunnitelmia tehtiin 88 536 kappaletta vuonna 2024.

Kuntouttavaa työtoimintaa voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä, esimerkiksi hyvinvointialueen toiminnoissa ja myös työpajoilla. Työpajoista ei säädetä sosiaalihuollon lainsäädännössä, ja kyseessä onkin ollut yksi mahdollinen toiminnan käytännön toteuttamisen tapa. Lainsäädännössä työpajat mainitaan ainoastaan nuorisolaissa (1285/2016). Kyseisen lain mukaan nuorten lakisääteisen työpajatoiminnan järjestäjinä voivat toimia kunta tai useat kunnat yhdessä tai nuorten palveluja tuottava yhteisö. Myös sosiaalihuollolla on ollut työpajoja kuntouttavaa työtoimintaa varten, ja näistä osa on siirtynyt sote-uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueille.

2.1.5 Työttömyysturvalaki, asiakkaan velvoitteet ja kunnan rahoitusvastuu

Vaikka työryhmän työhön ei kuulu tehdä ehdotuksia työttömyysetuuksiin liittyen, on kuitenkin tarpeen tehdä selkoa työttömyysturvalain (1290/2002) keskeisistä säännöksistä. Sosiaalihuollon palvelulainsäädännössä ei säädetä siitä, että palveluun osallistuminen olisi asiakkaalle velvoittavaa. Työttömiin kohdistuva palveluiden velvoittavuus pohjautuukin työttömyysturvaa ja työvoimapalveluiden järjestämistä koskeviin lakeihin sekä myös toimeentulotukilakiin. Kuntouttava työtoiminta on muuhun sosiaalihuollon lainsäädäntöön nähden poikkeus siltä osin, että se on työttömän etuuksiin kiinnittyvä palvelu sekä työttömyysturvalain tarkoittama työllistymistä edistävä palvelu.

Työttömyysturvalaissa säädetään työttömyysetuuden maksamisen edellytyksistä. Työttömyysetuuksia ovat työttömyyskassojen maksama ansiopäiväraha sekä Kansaneläkelaitoksen maksama peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki yhdistetään 1.5.2026 alkaen uudeksi yleis-tuki-nimiseksi etuudeksi (ks. HE 112/2025 vp).

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää muun muassa sitä, että henkilö on ilmoittautunut työnhakijaksi työvoimaviranomaiselle ja että hän on työtön. Jos henkilö on kokoaikatyössä tai työllistyy yrittäjänä päätoimisesti yli kahden viikon ajan, häntä ei lähtökohtaisesti pidetä työttömänä eikä hänellä lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Jos työ on osa-aikaista tai työllistyminen yrittäjänä on sivutoimista, henkilöllä voi olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, eli työstä tai yritystoiminnasta saatu tulo otetaan huomioon maksettavan työttömyysetuuden määrässä. Päätoimiset opinnot estävät lähtökohtaisesti työttömyysetuuden maksamisen.

Työttömyysetuuden saajan yleisenä velvollisuutena on muun muassa hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta. Lisäksi hänen tulee toteuttaa yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa laadittua työllistymissuunnitelmaa tai korvaavaa suunnitelmaa (kotoutumissuunnitelmaa, aktivointisuunnitelmaa tai monialaista työllistymissuunnitelmaa) sekä tarvittaessa hakeutua ja osallistua työllistymistään edistäviin palveluihin ja toimiin. Jos työnhakija laiminlyö toimia edellä mainittujen velvollisuuksiensa mukaisesti, hänen työnhakunsa voimassaolo voidaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) nojalla tietyissä tilanteissa päättää työvoimaviranomaisen toimesta tai työnhakijalle voidaan asettaa korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja tai työssäolovelvoite. Korvaukseton määräaika tarkoittaa työttömyysturvaoikeuden menettämistä määräaikaisesti ja työssäolovelvoite etuusosoikeuden menettämistä toistaiseksi.

Jos työnhakija osallistuu työttömyysturvalaissa lueteltuihin työllistymistä edistäviin palveluihin (työnhakuvalmennukseen, uravalmennukseen, työvoimakoulutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan taikka opiskelee työnhakijan omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna tai vastaavalla tavalla kotoutuskoulutuksessa), hänelle voidaan maksaa työttömyysetuutta muun muassa korvauksettoman määräajan ja työssäolovelvoitteen estämättä. Näiden palveluiden ajalta maksettavaa työttömyysetuutta koskevat muutoinkin osittain erilaiset edellytykset kuin maksettaessa etuutta muulta ajalta. Osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun, työttömän on mahdollista saada etuus ns. aktiiviajan säännöillä. Tämä tarkoittaa, että korvauksettomat määräajat eli karenssit syrjäytyvät. Samoin muun muassa työssäolovelvoite, omavastuu-aika, työmarkkinatuen (jatkossa yleistuen) odotusaika ja tarveharkinta syrjäytyvät.

Työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua lukuun ottamatta mainittujen palveluiden ajalta voidaan maksaa myös kulukorvausta palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi.

Jos työnhakija osallistuu työttömyysaikana muuhun palveluun, kyse ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta. Näistä palveluista käytetään joskus nimitystä *työllistymistä tukeva palvelu*. Palvelut voivat olla myös esimerkiksi sosiaalihuollon palveluja. Jos työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen, etuuden maksaminen jatkuu näiden palveluiden ajalta, mutta työllistymistä edistävään palveluun osallistumista koskevia säännöksiä ei sovelleta. Näissä tapauksissa etuutta ei makseta edellä mainituilla aktiiviajan säännöillä. Joidenkin palveluiden ajalta voidaan maksaa kulukorvausta työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella. Jos työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen esimerkiksi työttömyysturvaseuraamuksen takia, etuutta ei makseta myöskään työllistymistä tukevan palvelun tai sosiaalihuollon palvelun ajalta.

Jos yksittäisen asiakkaan työllistymissuunnitelmaan sisällytetään edellä mainittu muu kuin työllistymistä edistävä palvelu, tällainen palvelu voi olla asiakasta velvoittava tietyin ehdoin. Velvoittavuus liittyy tilanteisiin, jolloin työttömälle ei ole asetettu työnhakuvelvollisuutta. Tällöin työllistymissuunnitelmaan sisällytetty muu kuin työllistymistä edistävä palvelu on sellainen, että siihen osallistumista seurataan ja laiminlyönti voi vaikuttaa etuuden maksuun kielteisesti.

Joskus työllistymistä tukeva palvelu voi sisältää toimintaa, jota työttömyysturvajärjestelmässä pidetään opiskelemisena, yritystoimintana tai palkattomana työskentelynä. Nämä voivat estää työttömyysetuuden maksamisen työllistymistä tukevan palvelun aikana, vaikka työnhakijalla muutoin olisi ollut oikeus etuuteen. Jos työnhakija osallistuu samanaikaisesti sekä työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun että muuhun työllistymistä tukevaan palveluun tai esimerkiksi sosiaalihuollon palveluun, hänen oikeutensa saada työttömyysetuutta sovelletaan työttömyysturvalain säännöksiä, jotka koskevat etuuden maksamista työllistymistä edistävien palveluiden ajalta.

Työttömyysturvan rahoituksesta säädetään työttömyysturvalain 3 a ja 3 b §:ssä. Kunta osallistuu työttömyysetuuksien rahoitukseen. Kunnan vastuu

työttömyysetuuksien rahoituksesta koskee työmarkkinatuen lisäksi myös peruspäivärahaa sekä perusosan suuruista osuutta ansiopäivärahasta. Kunnan rahoitusvastuu määräytyy työnhakijan työttömyysetuuspäivien kertymän perusteella. Vuoden 2025 alusta lukien työttömän aktivointi eli palveluihin ohjaaminen ei ole enää vaikuttanut kunnan rahoitusvastuuseen työttömyysturvasta. Aiemmin kunnan rahoitusosuus poistui, jos etuuden saaja oli työllistymistä edistävässä palvelussa. Tällä hetkellä vain etuuden saajan työllistyminen avoimille työmarkkinoille poistaa kunnan rahoitusosuuden. Kunnan vastuu työttömyysturvan rahoituksesta kasvaa portaittain.

2.1.6 Julkiset työvoimapalvelut

Julkisista työvoimapalveluista säädetään työvoimapalveluiden järjestämistä (380/2023) koskevassa laissa. Työvoimaviranomainen järjestää 1) työnvälityspalveluja, 2) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja, 3) valmennusta, 4) työvoimakoulutusta sekä 5) muutosturvakoulutusta. Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit, järjestämislain mukaiset kokeilut, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä työnantajalle ja henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset.

Työnhakijalle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla järjestettävät alkuhaastattelu, työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut sekä työnhakijan kanssa laadittava työllistymissuunnitelma ovat keskeinen osa työnhakija-asiakkaan palveluprosessia ja työvoimaviranomaisen asiakkaalle tarjoamaa palvelua. Työllistymissuunnitelma laaditaan työnhakijan kanssa alkuhaastattelussa ja suunnitelmaa tarkistetaan ja päivitetään työnhakukeskusteluissa.

Työllistymissuunnitelma perustuu työvoimaviranomaisen arvioon työnhakijan edellytyksistä hakea työtä ja työllistyä sekä työnhakijan palvelutarpeeseen. Työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työnhakuvelvollisuus sekä tarvittaessa työnhakijan palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä muita työnhakijan osaamista, työmarkkina-avalmiuksia sekä työ- ja toimintakykyä lisääviä palveluja ja työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen sekä työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisessä on huolehdittava erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämisestä. Tämä tarkoittaa, että osalle työnhakijoista työvoimaviranomaisen on tarjottava enemmän tukea ja tarvittaessa työvoimapalveluja on räätälöitävä.

Julkisten työvoimapalveluiden tarjoaminen perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen, jonka työvoimaviranomainen arvioi yhdessä asiakkaan kanssa. Asiakkaalle tarjotaan palveluja, jotka parhaiten edistävät työllistymistä avoimille työmarkkinoille sekä edistävät yritystoiminnan käynnistämistä. Palvelutarve arvioidaan alkuhaastattelussa ja sen jälkeen työnhakukeskusteluissa ja täydentävissä työnhakukeskusteluissa.

Työvoimaviranomaisen tekemässä palvelutarpeenarviossa otetaan huomioon ainakin työnhakijan 1) osaaminen ja ammattitaito sekä hänen omat tavoitteensa niiden kehittämiseksi, 2) työnhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky, 3) työnhakutaidot ja muut työllistymiseen vaikuttavat seikat, 4) työttömäksi jäämisen ja työttömyyden pitkittymisen todennäköisyys.

Palvelutarpeen selvittämiseksi työnhakija voidaan ohjata myös työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin sekä muihin asiantuntija-arviointeihin. Työnhakijan osaamisen kehittämisen tarpeita voidaan arvioida yhteistyössä koulutuspalveluiden tuottajien kanssa ja työnhakijan työ- ja toimintakykyä yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa. Palvelutarpeen arviointi on keskeinen työvoimaviranomaisen työkalu asiakkaan palveluprosessin suunnittelussa ja edistämiseksi. Palvelutarvearvion perusteella työtön voidaan myös ohjata muun viranomaisen palvelun piiriin tai käynnistää viranomaisyhteistyö työllistymisen edistämiseksi.

Jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita kuin työvoimaviranomaisen järjestämiä palveluja, asiakkaalle on annettava tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelunjärjestäjän palvelujen piiriin. Työvoimaviranomaisen on tarvittaessa myös tehtävä yhteistyötä muun palvelunjärjestäjän kanssa palveluiden yhteensovittamisessa. Merkittävää osaa työllistymisen tukea tarvitsevista työttömistä voidaan tukea työvoimaviranomaisen palveluilla, joiden yhteydessä asiakas saa muiden viranomaisten palveluja. Muiden viranomaisten palveluihin osallistumisesta voidaan sopia työllistymissuunnitelmassa tai aktivointisuunnitelmassa.

Lisäksi viranomaisten yhdessä laatimasta monialaisesta työllistymissuunnitelmasta säädetään erikseen.

Työllistymissuunnitelma tarkistetaan ainakin kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakukeskustelujen yhteydessä. Työttömyysetuutta hakevan työnhakijan on osallistuttava suunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä palveluihin, jotka tukevat hänen työnhakuaan ja edistävät hänen työmarkkinavalmiuksiaan ja työllistymistään. Työttömyysetuutta hakeva työnhakija on velvollinen ilmoittamaan suunnitelman toteutumisesta työvoimaviranomaiselle sen määräämällä tavalla.

Työvoimapalveluista tarkemmin verkko-osoitteessa [Henkilöasiakkaat - Työmarkkinatori](#). Työvoimapalveluja on kuvattu myös työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopalvelussa olevassa arviomuistiossa: [Lausunto - Lausuntopalvelu](#).

2.1.7 Työllistymisen monialainen edistäminen

Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023, TYM-laki) säädetään viranomaisten palvelujen yhteensovittamisesta työllistymisen edistämiseksi. Laki velvoittaa työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja tarvittaessa Kelan sovittamaan palvelunsa yhteen työllistymistä edistäväksi kokonaisuudeksi silloin, kun työttömällä on TYM-laissa tarkoitettu palvelujen yhteensovittamisen tarve. Yhteensovitettavilla palveluilla tarkoitetaan työvoimapalveluja, sosiaali- ja terveystyöpalveluja sekä Kelan kuntoutuspalveluja. Lain toimeenpano edellyttää, että viranomaiset tekevät yhteistyösopimuksen monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisoimisesta.

TYM-lain 3 §:n mukaan työttömän työllistyminen edellyttää yhteistoimintamallin mukaista palvelujen yhteensovittamista, jos työllistymisen esteenä ovat sellaiset työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla. Palvelujen yhteensovittamisen tarve todetaan monialaisessa palvelutarpeen arvioinnissa, jonka työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kela tekevät yhdessä työttömän kanssa. Monialaisen palvelutarpeen arviointiin voi lain nojalla käyttää tarvittaessa kolme kuukautta, mikä mahdollistaa myös pitempiketoisten menetelmien käytön palvelutarpeen arvioinnissa. Monialai-

sen palvelutarvearvion perusteella laaditaan monialainen työllistymissuunnitelma, jossa sovitaan työttömälle tarjottavista työvoimapalveluista, sosiaalipalveluista, terveyspalveluista ja tarvittaessa Kelan kuntoutuspalveluista sekä niiden toteutumisen seurannasta. Suunnitelmaan voi sisällyttää myös muita palveluja. Monialaiseen palvelutarvearvioon ohjaaminen ei enää edellytä tietynkestoista työttömyyttä, vaan ainoastaan palvelutarpeen tunnistamista.

2.1.8 Sosiaaliturvan muutokset vuonna 2026

Sosiaaliturvalainsäädäntöön on tulossa muutoksia vuoden 2026 aikana. Uutena tukimuotona toukokuusta alkaen on yleistuki, joka on työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki. Kansaneläkelaitos vastaa yleistuen myöntämisestä ja maksamisesta. Yleistuen myötä työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva lainsäädäntö kumotaan. Yleistukea maksetaan työttömälle työnhakijalle, jolla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan tai joka on jo saanut enimmäisajan ansiopäivärahaa. Lisäksi yleistuen saaminen edellyttää taloudellisen tuen tarvetta eli yleistuki olisi tarveharkintainen työttömän työnhakijan etuus. Jos yleistuen hakijalla ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillista valmiuksia antavaa koulutusta, yleistukea maksetaan 21 viikon odotusajan jälkeen.

Myös toimeentulotuesta annettu laki muuttuu. Uudistuksen lähtökohtana on se, että kaikki toimeentulotukea saavat työttömät henkilöt saataisiin mahdollisimman kattavasti ja ripeästi työvoimapalveluiden piiriin. Työvoimaviranomaisen velvoitteisiin kuuluu selvittää työhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky, ja ohjata työnhakija tarvittaessa työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin. Työvoimaviranomaisen vastuulla on ottaa työnhakijan tosiasiallinen työkyky huomioon sekä sovittaa hänelle tarjottavat palvelut ja velvoitteet olemassa olevaan työkykyyn.

Toimeentulotuen perusosan alentaminen on uudistuksen johdosta pääsääntöisesti aina toimeenpantava seuraamus, mikäli tuenhakija on toiminut työvoimapoliittisesti moitittavalla tavalla ja ei sen vuoksi ole oikeutettu ensisijaisena etuutena pidettävään työttömyysetuuteen määrääjäksi tai toistaiseksi. Työvoimapolitiittisesti moitittavalla menettelyllä tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että työnhakija on laiminlyönyt työnhakijan palveluprosessiin liittyviä velvollisuuksia tai esimerkiksi eronnut työstä ilman pätevää syytä. Työnhakija voi saada monista

eri syistä työttömyysetuuteensa korvauksettoman määräajan. Niistä säädetään työttömyysturvalaissa.

Perusosan alentamisella pyritään vahvistamaan tavoitetta, jonka mukaan henkilön tulee ensisijaisesti hakeutua ensisijaiselle etuudelle, ja työnhakijoiksi kuuluvat henkilöt siirtyvät työvoimapalveluiden piiriin. Mikäli täysi-ikäisellä toimeentulotuen hakijalla ei olisi ensisijaista etuutta haettuna, Kansaneläkelaitos arvioi voiko henkilöllä elämäntilanteensa ja olosuhteensa huomioon ottaen todennäköisesti olla oikeus Suomen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluviin etuuksiin. Mikäli tällainen etuus löytyy, Kansaneläkelaitos kehottaa hakijaa kuukauden määräajassa hakemaan kyseistä etuutta. Työttömän, työkykyisen henkilön kohdalla mainitut etuudet voisivat olla esimerkiksi työttömyysetuus ja yleinen asumistuki. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että toimeentulotuen hakijan pitää ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi työvoimaviranomaisessa. Mikäli hakija ei määräajassa toimi kehotuksen mukaan, perusosan suuruutta alennetaan 50 prosenttia, kunnes hakija on hakenut vaaditut ensisijaiset etuudet. Alentaminen voidaan kuitenkin tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Kela saa tiedon toimeentulotuen hakijan työttömyysetuuden maksun katkoksisista työvoimaviranomaisten antamista työvoimapolitiittisista lausunnoista. Toimeentulotuen perusosan alentamisen yhteydessä ei jatkossa ohjata säännönmukaisesti kaikkia asiakkaita hyvinvointialueen palvelutarpeen arviointiin.

Työttömyysturvalain seuraamusjärjestelmään on tullut muutoksia kuluvan vuoden alusta. Jatkossa työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen ensimmäisestä työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä. Korvaukseton määräaika on näissä tilanteissa kestoiltaan seitsemän kalenteripäivää. Muutos korostaa työnhakijan omaa vastuuta hakea aktiivisesti työtä ja osallistua hänelle tarjolla olevaan palveluprosessiin ja palveluihin. Seurauksena on aiemman neljän sijasta nyt kaksiportainen. Jos työnhakija jatkaa menettelyään, toisesta työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä laiminlyönnistä asetetaan kuuden kalenteriviikon työssäolovelvoite. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jatkaessaan työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyään työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen aiempaa nopeam-

min. Samalla etuusoikeutensa menettäneellä työnhakijalla on kuitenkin mahdollisuus palauttaa etuusoikeus aiempaa helpommin, koska työssäolovelvoitteen kesto on nykyisin aiempaa puolet lyhyempi.

Eduskunta on edellyttänyt toimeentulotukilain muutosten hyväksymisen yhteydessä (EV 173/2025 vp – HE 116/2025 vp), että valtioneuvosto seuraa tiettyjen ehdotusten yhteisvaikutuksia työttömien henkilöiden toimeentuloon, palveluihin ja työllistymiseen. Seuraavissa esityksissä olevia muutoksia seurataan: yleistuki (HE 112/2025 vp), työnhakijan palveluprosessia ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevan uudistus (HE 108/2025 vp) sekä toimeentulotuki-uudistus (HE 116/2025 vp) ja kuntouttavaa työtoimintaa koskeva esitys (HE 109/2025 vp). Valtioneuvoston on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle selvitys yhteisvaikutuksista vuoden 2027 loppuun mennessä.

2.2 Palveluiden toteuttaminen ja asiakkaat

2.2.1 Tuen tarpeet ja tietopohja

Sosiaali- ja terveysministeriö toteutti kyselyn Manner-Suomen hyvinvointialueille 26.5.2025–13.6.2025. Kyselyllä selvitettiin kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalisen kuntoutuksen ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan ja työllistymistä edistävän toiminnan tilannekuvaa. Kyselyyn saatiin vastauksia yhteensä 18 hyvinvointialueelta ja Helsingistä, minkä lisäksi kaksi aluetta vastasi osaan kyselyn kysymyksistä erillisellä sähköpostilla. Kyselyssä kysyttiin vuositilastolukuja vuodelta 2024 ja poikkileikkaustietoa nykytilasta.

Palveluiden nykytilan kuvausta on täydennetty kyselyn vastausten lisäksi eri aineistoilla sekä saatavissa olleilla tilastotiedoilla. Työikäisten sosiaalipalveluiden tietopohja on ollut melko hajanainen. Tulevina vuosina tietopohja kuitenkin laajenee, kun tiedonhallintaa on edistetty muun muassa rakenteisen kirjaimisen ja Kanta-palveluiden kehittämistyön myötä.

Työikäisten sosiaalipalveluiden työelämän ulkopuolella olevat asiakkaat muodostavat hyvin heterogeenisen ryhmän. Heillä on erilaisia työ- ja toimintakykyyn liittyviä tuen tarpeita. Monilla on halua ja potentiaalia työllistyä, mutta se edellyttää oikea-aikaista ja riittävän vahvaa tukea sekä tarkoituksenmukaisia

palveluja. Asiakkaita on eri ikäryhmistä ja erilaisista elämäntilanteista. Näiden palvelujen tulee soveltua myös nuorille ja kotoutujille.

Työikäisten sosiaalipalveluiden asiakkaiden tuen tarpeet voivat liittyä muun muassa sosiaaliseen toimintakykyyn, työkykyyn, elämäntilanteeseen, työnhaikutaitoihin, osaamiseen ja työssä pysymiseen. Ammattilaiset ovat tunnistanee useita sosiaalisen toimintakyvyn haasteita, jotka voivat heijastua työllistymiseen. Näitä ovat esimerkiksi arjenhallinnan vaikeudet, heikko pystyvyyden tunne, vähäinen oma-aloitteisuus, vähäiset vuorovaikutus- ja ryhmätaidot, heikko sitoutuminen sovittuihin asioihin, sosiaalisten tilanteiden pelot, tunnetaitojen puutteet sekä kuormittavat perhe- ja elämäntilanteet. Lisäksi haasteita voivat aiheuttaa päihde- ja riippuvuusongelmat sekä mielenterveyden häiriöt, akuutit kriisit ja sosiaalisen toimintaympäristön asenteet. (Normia-Ahlsten, Riisalo-Mäntynen ja Turkia 2023.)

Tuen tarpeet liittyvät myös toivon, motivaation, voimavarojen, mahdollisuuksien ja tulevaisuuteen suuntautuvien tavoitteiden tunnistamiseen ja vahvistamiseen (Normia-Ahlsten, Riisalo-Mäntynen ja Turkia 2023). Työelämän ulkopuolella olevilla asiakkailla ei ole välttämättä lainkaan työkokemusta, tai aiempiin työ-, koulutus- ja palvelupolkuihin on voinut sisältyä kielteisiä tai lannistavia kokemuksia. Tämän seurauksena omien vahvuuksien ja voimavarojen tunnistaminen voi olla haastavaa. Tuki, joka mahdollistaa osallisuuden kokemusta, myönteistä etenemistä ja asiakkaalle merkityksellisten tavoitteiden hahmottamista ja saavuttamista, on keskeistä työ- ja toimintakyvyn sekä työllistymisedellytysten vahvistamisessa.

Työryhmä on tarkastellut kuntouttavaa työtoimintaa, sosiaalista kuntoutusta sekä vammaisten henkilöiden työtoimintaa ja työllistymistä edistäviä palveluja. Palveluiden kohderyhmien tuen tarpeet ovat osin samankaltaisia, mutta myös merkittävästi toisistaan poikkeavia. Joillakin tuen tarve liittyy kuntoutumiseen, toisilla osallisuuden vahvistamiseen silloin, kun työelämä ei ole ajankohtainen tavoite. Osa asiakkaista ei tarvitse varsinaista kuntoutusta, mutta tarvitsee silti vahvaa tukea työllistykseen.

2.2.2 Sosiaalinen kuntoutus

Työikäisten sosiaalisena kuntoutuksena tarjottu palvelu ja käytännön toteutus ovat vaihdelleet sekä kunnissa että hyvinvointialueilla (Karjalainen ym. 2019; 2023). Tämä on koskenut sekä erilaisia työkäytäntöjä että palvelukriteerejä ja käsityksiä palvelun sisällöistä sekä paikasta palvelujärjestelmässä. Sosiaalinen kuntoutus on sosiaalihuoltolain mukainen palvelu (SHL 17 §), mutta sosiaalisen kuntoutuksen käsitteellä on saatettu toimeenpanossa tarkoittaa myös läpileikkaavaa työtettä tai periaatetta. Tämä osaltaan on johtanut siihen, että palvelua on toteutettu kirjavasti. Sääntelyn väljyys on toisaalta mahdollistanut kunnille ja myöhemmin hyvinvointialueille paikallisten olosuhteiden huomioimisen sekä kohderyhmien, painopistealueiden ja verkostojen variaatiota. (Puromäki ym. 2016; Karjalainen ym. 2023.)

Sosiaalisen kuntoutuksen palvelu voi olla kuntoutusohjausta ja -neuvontaa tai yksilökohtaista valmennusta, ryhmätoimintaa tai näiden yhdistelmiä. Sosiaalista kuntoutusta vaativat asiakastilanteet eivät yleensä parane yksittäisellä toimenpiteellä tai interventtiolla. Ne ovat usein syntyneet pitkän ajan kuluessa ja myös niiden korjaaminen vaatii pitkäjänteisyyttä. Sosiaalisessa kuntoutuksessa on huomioitava esimerkiksi pitkään jatkuneen työttömyyden seuraukset, hahmotus- ja oppimishäiriöt, vammaisuudesta sekä mielenterveys- ja käyttäytymishäiriöistä johtuvat sosiaalisen kuntoutuksen tarpeet sekä väkivaltakokemukset (STM 2017).

Sosiaalihuoltolain mukaisissa sosiaalisen kuntoutuksen päätöksissä oli ennen sote-uudistusta volyymieroja kuntien välillä. Esimerkiksi vuonna 2021 kuutoskaupungeissa sosiaalisen kuntoutuksen päätöksiä kaikissa asiakasryhmissä tehtiin Helsingissä 77, Espoossa 242, Vantaalla 1 533, Turussa 40, Tampereella 1 412 ja Oulussa 960 kappaletta. Erojen taustalla ovat raportin mukaan mm. kuntakohtaiset erot palvelun järjestämisessä, kirjaamiskäytännöissä ja tietojärjestelmissä, vaikka vertailtavuutta on pyritty parantamaan yhteisillä määrittelyillä (Kuusikko-työryhmä 2022, 22). Työikäisille tarjotusta sosiaalisesta kuntoutuksesta ei kerätä erillistä kansallista tilastotietoa. Selvityksissä on kuitenkin tullut ilmi, että kysyntää sosiaalisen kuntoutuksen palvelulle olisi enemmän kuin siihen on kyetty vastaamaan (Karjalainen ym. 2023; Hytti 2023).

STM:n kyselyn (2025) vastausten mukaan sosiaalisessa kuntoutuksessa oli noin 7 400 asiakasta vuonna 2024. Kyselyn vastauksissa tuotiin esille, että osa asiakasmääristä on arvioita ja yhden alueen osalta tieto puuttuu kokonaan. Asiakasryhmiä ovat erityisesti pitkäaikaistyöttömät, mielenterveyskuntoutujat ja päihdekuntoutujat. Palvelu nähdään ylläpitävänä keinona ehkäistä raskaampia tukitoimia, kuten asumispalveluja tai osastojaksoja. Taloudellisia kannustimia ei ole säädetty, mutta yli puolet alueista tarjoaa matkakorvauksia, ja joillakin alueilla myös ateria- tai jäsenmaksukorvauksia. Sisällöt vaihtelevat, mutta yleisimmin toteutetaan ryhmätoimintaa, sosiaalisten suhteiden tukemista sekä arjen taitojen valmennusta. Vähiten toteutetaan kuntoutusneuvontaa ja -ohjausta. Sote-uudistuksen jälkeen joillain alueilla sosiaalista kuntoutusta on kehitetty uuteen suuntaan, kuten esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialueella kehitetty työllistymistä edistävä sosiaalinen kuntoutus.

Sosiaalista kuntoutusta on kehitetty jo ennen sote-uudistusta ja tunnistettu sen ja kuntouttavan työtoiminnan eroavaisuudet. Kuitenkin edelleen osassa hyvinvointialueita on niiden väliset eroavaisuudet jääneet epäselviksi. Tämä näkyi esimerkiksi STM:n keväällä 2025 tehdyn kyselyn vastauksissa. Lisäksi palvelun toteuttamisen tavoissa on edelleen paljon vaihtelua.

2.2.3 Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta

Työllistymiseensä tukea tarvitseville henkilöille järjestetään työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa. Työllistymistä tukeva toiminta voi olla käytännössä esimerkiksi työhönvalmennusta, jota toteutetaan myös palkkatyön rinnalla. Palvelun järjestämisestä vastaavat hyvinvointialueet, jotka tilaavat ostopalveluna työllistymistä tukevia palveluja ja työtoimintaa myös yrityksiltä ja kolmannelta sektorilta. Palveluiden keskeisiä asiakasryhmiä ovat esimerkiksi vammaiset henkilöt, pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset sekä mielenterveys- ja päihdekuntoutujat.

STM:n kyselyn (2025) vastausten mukaan vuonna 2024 sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaisessa vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevassa palvelussa oli 1 397 henkilöä. Vastaus puuttui seitsemän alueen osalta ja osalla vastaajista oli arvio asiakasmäärästä tilastoluvun sijaan, joten tiedot ovat hy-

vin suuntaa antavia. Tilasto- ja indikaattoripalvelu Sotkanetin mukaan palvelussa oli 1 377 asiakasta 31.12.2024 (ind. 3411). Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan kuuluvassa 3 momentin mukaisessa työsuhteessa oli STM:n kyselyyn saamien vastausten mukaan 207 henkilöä. Karkeasti arvioituna palvelussa oli siis noin 1 400 asiakasta vuonna 2024.

Sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan (SHL 27 e §) asiakasmäärät tilastoidaan yhdessä kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnan kanssa (VPL 27 §). Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanetin mukaan näissä työtoiminnoissa oli yhteensä 7 846 henkilöä 31.12.2024 (ind. 3418). STM:n vuoden 2025 kyselyyn vastanneilla alueilla oli yhteensä 3 712 henkilöä kehitysvammaisten työtoiminnassa ja 2 680 henkilöä vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaisessa vammaisten henkilöiden työtoiminnassa vuonna 2024. Vastaukset olivat puutteelliset seitsemän alueen osalta, joten luku on suuntaa antava.

Vammaisten henkilöiden palvelut tulisi järjestää ensisijaisesti sosiaalihuoltolain perusteella, mutta aiempien selvitysten mukaan vuoden 1982 sosiaalihuoltolain mukaisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan käyttö on vähäistä. STM:n kyselyn tuloksissa sosiaalihuoltolain mukaisessa palvelussa on vähemmän asiakkaita kuin vammaispalvelulain mukaisessa kehitysvammaisten työtoiminnassa, mutta ero ei ole suuri. Aiemmin kuitenkin käytännössä kehitysvammaiselle henkilölle on järjestetty työtoimintaa yleensä kehitysvammalain ja sittemmin vammaispalvelulain perusteella, koska sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa ei ole pidetty riittävänä tai sopivana palveluna kehitysvammaiselle henkilölle (Paanetoja, 2019). Lisäksi aiemman kehitysvammalain mukaisen ja nykyisen vammaispalvelulain mukaisen kehitysvammaisten työtoiminnan perusteella järjestetyt välttämättömät matkat työtoimintaan ovat vammaispalvelulain mukaan (675/2023) mukaan tietyin edellytyksin maksuttomia, mikä tekee palvelusta osallistujalle taloudellisesti sosiaalihuoltolain mukaista palvelua edullisemman.

Kehitysvammaisten työtoiminta on järjestetty usein erillään muista työllistymistä edistävästä sosiaalipalveluista, mutta kehitysvammaisten työtoimintapaikoissa toteutetaan myös sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa. Kehitysvammaisten työllistymismahdollisuuksien edistäminen edellyttäisi kuitenkin palvelun kytköstä muihin sote-palveluihin ja etenkin työllistymistä edistäviin sosiaalipalveluihin. Kehitysvammaisten työtoiminta on aiemmin esimerkiksi TEOS-

työryhmän työssä ollut tarkoitus yhdistää muihin osatyökykyisten työllistymistä edistäviin palveluihin (STM 2014:32). Vammaispalvelulain mukainen kehitysvammaisten työtoiminta on rajattu tämän työryhmän työn ulkopuolelle, mutta se liittyy käsiteltävänä olevaan sosiaalihuoltolain mukaiseen työtoimintaan.

2.2.4 Kuntouttava työtoiminta

Työttömyysturvaa kuntouttavan työtoiminnan perusteella sai 26 925 henkilöä vuonna 2024 (Kela). STM:n hyvinvointialueille tekemän kyselyn (2025) mukaan kuntouttavassa työtoiminnassa oli 24 272 henkilöä vuonna 2024. Lukumäärästä puuttuvat yhden hyvinvointialueen tiedot, ja yhden alueen osalta kyselyssä oli arvio asiakasmäärästä.

Kyselyyn vastanneiden hyvinvointialueiden palvelun tuottamistapa jakaantui puoliksi oman toiminnan ja ostopalvelun välillä. Yhdellä alueella oli ainoastaan omaa toimintaa ja useilla alueilla yli puolet kuntouttavasta työtoiminnasta tuotettiin ostopalveluna. Kyselyn mukaan hyvinvointialueilla on kehitetty kuntouttavaa työtoimintaa lain mukaiseksi vaikuttavaksi palveluksi, mutta osassa alueita todettiin hyvinvointialueiden säästöjen ja hallitusohjelman kirjausten vaikuttaneen palvelun järjestämiseen ja kehittämiseen erityisesti vuoden 2025 aikana.

Kyselyssä pyydettiin myös arvioimaan kuntouttavassa työtoiminnassa sillä hetkellä olevien asiakkaiden toimintakykyä. Vastaajista yli puolet arvioi, että noin 10 % asiakkaista olisi työkykyisiä tai valmiita siirtymään julkisiin työvoimapaalveluihin, mikäli tarjontaa olisi riittävästi. Tulokset viittaavat siihen, että merkittävä osa asiakkaista tarvitsee edelleen vahvaa sote-palvelujen tukea ennen siirtymistä ensisijaisiin työvoimaviranomaisen palveluihin tai työhön.

2.2.4.1 Kuntouttavan työtoiminnan taustat

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2023 alussa hyvinvointialueille. Tätä ennen kunnissa järjestettiin kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin perustuva aktivointityö sekä itse kuntouttavan työtoiminnan palvelu monin eri tavoin. Paikoin aktivointityön ja lain tarkoittaman kuntouttavan työtoiminnan yhteys sosiaalihuoltoon katkesi ja palvelua toteutettiin myös

muiden toimialojen palveluissa, kuten esimerkiksi kunnan työllisyyspalveluissa. Kuntouttavasta työtoiminnasta on monenlaisia mielikuvia, jotka ovat muodostuneet kuntien toteuttamien käytäntöjen aikana ja vaikuttavat vielä nykyin kuntouttavasta työtoiminnasta käytävään yleiseen keskusteluun ja linjauksiin. Tästä syystä seuraavissa kappaleissa käsitellään tarkemmin kuntouttavan työtoiminnan toteutusta kunnissa.

Kuntouttava työtoiminta kunnissa asemoitui lähelle työvoimahallinnon palveluita. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan vuonna 2001. Lain tavoitteeksi asetettiin esitöiden mukaan muun muassa lisätä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa pitkittyneeseen työttömyyteen sekä lisätä valtion ja kunnan yhteistyötä työllisyyden edistämisessä. Kunnille säädettiin uusi sosiaalihuollon tehtävä – kuntouttava työtoiminta - ja työvoimatoimistoille säädettiin velvoite tehostaa työnhakuhaastattelujen tekemistä ja työnhakusuunnitelmien laatimista. Lain säätämisen taustalla vaikutti 1990-luvun laman aikana räjähdysmäisesti kasvanut työttömyys. Syntyi pitkäaikaistyöttömien ryhmä, jonka työllistäminen osoittautui erittäin vaikeaksi. (TEOS-työryhmä, s. 28).

Vuonna 2015 tehdyn valtakunnallisen kyselyn mukaan noin joka toisessa kunnassa oli yksikkö, joka vastasi keskitetysti työllisyydenhoidosta. Kunnissa työskenteli työllisyydenhoidon tehtävissä yhteensä noin 2 300 henkilöä, joista miltei puolet työskentelivät kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä. Työpaja tai muu työllisyyspalveluja tuottava yksikkö oli noin 67 prosentilla kunnista (Saikku 2016, 77 ks. TEM 2016, 44–46).

Kuntia pyrittiin sitouttamaan työttömyysongelman ratkaisemiseen taloudellisin kannustimin. Aiemmin asiakkaan osallistuminen aktivointitoimenpiteeseen, kuten kuntouttavaan työtoimintaan, poisti kunnan velvollisuuden osallistua työmarkkinatuen rahoitukseen. Kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömyydestä koituvista kustannuksista muutettiin vuonna 2006 siten, että kuntien rahoitusvastuu kasvoi sellaisten työmarkkinatuen saajien osalta, jotka eivät olleet aktivointitoimenpiteissä. Vuonna 2015 kuntien rahoitusvastuuta edelleen lisättiin. Kunnille koituneet huomattavat menot kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saavista henkilöistä olivat ilmeisesti tärkeä syy sille, että kuntouttavan työtoiminnan käyttö laajeni huomattavasti ja jatkuvasti vuoden 2006 jälkeen (vrt. Karjalainen ja Karjalainen 2010; Karjalainen ja Karjalainen 2011). Kuntouttava työtoiminta oli ainoa kuntien järjestämisvastuulle kuuluva työllistymistä edistävä

palvelu. Samalla kuntouttavan työtoiminnan yhteys kuntien maksamiin työmarkkinatukimaksumenoihin toimi käytännössä yhtenä palveluun ohjaamisen kannusteena, yksilöllisen palvelutarpeen sijaan. (Saikku 2016.)

Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena ei useimmiten ole ollut henkilön välitön työllistyminen (Karjalainen ja Karjalainen 2010), vaan henkilöiden työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen ja työvoimaviranomaisen palveluihin pääsyn edistäminen. Palvelua koskevissa tutkimuksissa on kuitenkin toistuvasti tuotu esiin, että kaikki kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneet eivät ole olleet kuntoutuksen tarpeessa. Kuntouttavaan työtoimintaan on osallistunut myös työkuntoisia ihmisiä, joilla ensisijainen syy osallistumiselle on ollut palkkatyön puute (Mäntyneva 2020; Saikku 2016).

Kuntouttavan työtoiminnan suorat työllisyysvaikutukset ovat olleet heikohkoja, pitkälti liittyen palvelun luonteeseen elämänhallintaa ja toimintakykyä vahvistavana sosiaalipalveluna. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman selvityksen mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla ei havaittu olevan positiivisia työllisyys- tai tulovaikutuksia yksilötasolla, mikä toisaalta ei ole ollut kyseisen sosiaalipalvelun tavoitekaan (Alasalmi ym. 2022).

Kuntouttavalla työtoiminnalla ei siis lähtökohtaisesti tavoitella suoraa työllistymistä avoimille työmarkkinoille, vaikka se mainitaan laissa yhtenä vaihtoehtona. Palvelun tavoitteena on pääosin hyvinvoinnin tukeminen ja kuntoutuminen sekä työvoimaviranomaisen palveluihin osallistumisen mahdollistaminen. Kuntouttavalla työtoiminnalla on myös muita kuin työllisyysvaikutuksia. Esimerkiksi osallistuminen muihin työllistymistä edistäviin palveluihin voi kasvaa palveluun osallistumisen jälkeen, jolloin kuntouttava työtoiminta on osa pidempää, työllistymiseen johtavaa palvelupolkua.

Kuntouttavaa työtoimintaa onkin hahmotettu usein ensiaskeleena siirtymissä tai työllistymisen poluissa eteenpäin. ”Esimerkiksi ryhmätoiminnoista työpaja-toiminnan kautta työpaikoille työskentelemään, jonka jälkeen osallistujat voisivat siirtyä joko alaan liittyvään koulutukseen tai palkkatuettuun työhön, ja sitä kautta jopa avoimille työmarkkinoille.” (Saikku 2016, 84). Pääkaupunkiseudulla tehdyssä tapaustutkimuksessa yksi prosentti osallistujista siirtyi suoraan avoimille työmarkkinoille kuntouttavan työtoiminnan jälkeen ja vuotta myöhemmin avoimilla työmarkkinoilla oli kolme prosenttia (Karjalainen & Karjalainen 2010, 49).

2.2.4.2 Kuntouttava työtoiminta hyvinvointialueilla

Sote-uudistuksen jälkeen hyvinvointialueet aloittivat toiminnan hyvin erilaisista tilanteista. Osassa alueita oli pohjana sote-kuntayhtymä ja osassa aloitettiin suhteellisen hajanaisessa tilanteessa, vaikka valmistelu oli aloitettu jo ennen vuodenvaihdetta 2022–2023. Kuntien erilaisia toimintakäytäntöjä ja sopimuksia siirtyi hyvinvointialueille ja esimerkiksi asiakkaiden prosessien ja päätöksenteon yhtenäistämisessä oli paljon työtä.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos toteutti kuntouttavaa työtoimintaa koskevan kyselyn toukokuussa 2023. Kyselyllä haluttiin selvittää, miten kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään hyvinvointialueilla ja mikä järjestämisen tilanne on hyvinvointialueiden näkökulmasta sekä millaisia kokemuksia alueilla oli kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuun siirtymisestä vuodenvaihteessa 2022–2023. Kyselyyn vastasivat pääasiassa hyvinvointialueiden työllistymistä edistävien palvelujen johtavassa asemassa olevat henkilöt. Vastaukset saatiin 19 hyvinvointialueelta ja Helsingin kaupungilta (N=20). (Karjalainen ym. 2023.)

Kyselyn mukaan hyvinvointialueiden aloittamisvaiheessa korostui etenkin henkilöstöresurssien puute kuntouttavassa työtoiminnassa. Yli puolella hyvinvointialueita kuntouttavan työtoiminnan resurssi ei ollut säilynyt ennallaan kunnilta siirtymisen yhteydessä. Monien hyvinvointialueiden aloittaessa sosiaalityö oli jakautunut eri vastuu- ja palvelualueille ja aikuissosiaalityössä oli heikot resurssit. Eri kunnista tulleen palvelun järjestämiseen ja toteuttamiseen sekä asiakasohjaukseen ja toimintatapoihin liittyvät erilaiset tavat aiheuttivat haasteita. Myös onnistumisia raportoitiin. Siirtymävaiheesta huolimatta asiakkaille kyettiin järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa. Vastausten perusteella siirtymävaihe on ollut sujuvinta niillä alueilla, joilla oli ennestään kuntayhtymäpohja hyvinvointialueille siirryttäessä. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuuta toteutettiin tuolloin hyvinvointialueilla usein joko työllistymistä edistävien tai tukevien palveluiden, aikuissosiaalityön tai sosiaali- ja perhepalveluiden palvelualueella. Osassa hyvinvointialueita oli nimetty työllisyyttä tai työkykyä tukevien palveluiden yksiköjä. (Karjalainen ym. 2023.)

2.2.5 Julkiset työvoimapalvelut

Työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2025 alusta valtiolta kunnille, jotka toimivat työvoimaviranomaisina. Työvoimapalveluja järjestetään 45 työllisyysalueella, joista 39 toimii vastuukuntamallilla, 2 kuntayhtymänä ja 4 kuntaa järjestää työvoimapalvelut itse. Myös kuntien rahoitusvastuu työttömyyden kustannuksista muuttui siten, että työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun – kuten kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen – ei enää poista kunnan maksuosuutta työttömyysturvasta. Se poistuu vain silloin kun työtön henkilö työllistyy.

Työvoimapalvelujen uudistuksen toimeenpanon tueksi perustettiin TE24 Sote-yhdyspinnat -niminen työryhmä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2026b) vuosille 2023–2025. Työryhmässä oli muun muassa hyvinvointialueiden ja työvoimaviranomaisten edustajia. Työllistymisen edistämisen yhdyspinnan kehittämiseksi työryhmässä tehtiin suositukset eri organisaatiotasojen yhteistyön toteuttamiseksi (Työmarkkinatori 2024). Tämän jälkeen valtioneuvosto asetti Työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan, jonka toimikausi on 30.1.2025–30.4.2027 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2026c). Neuvottelukunnan tehtävänä on tukea työ- ja elinkeinoministeriötä työllisyyden edistämisen ohjaamisessa, seurata ja ennakoida palvelujärjestelmän toimivuutta sekä käsitellä työllisyyden edistämistä koskevia kehittämistarpeita. Neuvottelukunnan työtä tukevat jaostot, joista muun muassa Yhdyspintajaosto (Työ- ja elinkeinoministeriö 2026d) on asetettu käsittelemään työllistymisen monialaiseen edistämiseen liittyviä asioita.

2.3 Palveluita koskevia kehittämishankkeita

2.3.1 TEOS-työryhmä

Alatyöryhmän käsittelemät sosiaalipalvelut perustuvat moniin eri säädöksiin sekä erilaisiin vuosien saatossa kehittyneisiin toimintatapoihin. Työllistymistä edistäviä palveluja on kehitetty kunnissa ja hyvinvointialueilla. Palveluihin kuuluu osin päällekkäistä ja vanhentunutta lainsäädäntöä. Seuraavissa kapp-

leissa käsitellään tehtyä kehittämistyötä ja taustoja, jotka ovat vaikuttaneet siihen, millaiseksi palvelujen toteutus on muotoutunut. Seuraavaksi kuvattavassa TEOS-työryhmän työssä on teksteihin otettu mukaan palvelujen järjestämiseen liittyvää historiaa, koska niihin liittyvät käytännöt vaikuttavat vieläkin lainsäädännössä ja palvelujen toteuttamisessa käytännössä.

STM asetti TEOS-työryhmän (Työelämäosallisuutta edistävä sosiaalihuolto) vuosille 2012–2014 selvittämään tarvetta uudistaa sosiaalihuoltolakiin (710/1982), kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977), vammaispalvelulakiin (380/1987) sekä lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) sisältyvää työelämäosallisuuden tukemiseen liittyvää kokonaisuutta sekä lainsäädännön että toiminnan sisältöjen kehittämisen näkökulmista. (STM 2014:32).

TEOS-työryhmän raportissa käsitellään sosiaalihuollon historiaa ja perinteitä sekä työllistymistä, että muuta yhteiskunnallista osallisuutta ja sopeutumista tukevien palveluiden järjestämisessä. Aluksi sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palveluiden piiriin kuului lähinnä vammaisia henkilöitä, mutta myöhemmin palvelu laajeni koskemaan myös päihde- ja mielenterveyskuntoutujia sekä pitkäaikaistyöttömiä. (STM 2014:32).

Vammaisten palveluja järjestettiin vuodesta 1970 alkaen työtoimintana, jonka säännökset lisättiin invalidihuoltolakiin. Suojatyötermi tuli käyttöön vuonna 1979. Vuonna 1978 invalidihuoltolain muutoksella suojatyö liitettiin yhdeksi työvoimahallinnon työllistämiskohteeksi. Toimintaa toteutettiin suojatyökeskuksissa, joihin suunniteltiin mahdollisimman monipuolista tuotantoa. Palvelu koski vain fyysisesti vammaisia henkilöitä ja esimerkiksi mielenterveyskuntoutajat ja kehitysvammaiset henkilöt jäivät palvelun ulkopuolelle. Vuonna 1982 tuli voimaan sosiaalihuoltolaki (710/1982), jossa sosiaalipalvelut tulivat kunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin, samalla siirryttiin köyhäinhoidosta ns. universaaliin hoivapolitiikkaan. Suojatyötä toteutettiin vuoteen 2002 asti, jolloin sosiaalihuoltolakiin lisättiin vammaisten työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta, jota on toteutettu myös esimerkiksi mielenterveyskuntoutujille. (STM 2014:32).

TEOS-työryhmän raportin mukaan kehitysvammaisten työtoiminnan ja siihen liittyvän työosuusrahan taustat ovat vajaamielislaisissa (107/1958), jonka mukaan asiakkaita voitiin hoitaa myös erityisissä päivähuoltoloissa, joissa oli

pääasiassa askartelua, opetusta ja työtoimintaa. Vähitellen työtoiminta ja muu päiväkeskusten toiminta eriytyivät ja työtoimintaa alettiin toteuttamaan työkeskuksissa, jotka olivat erillään suojatyökeskuksista. Työtoiminta ei tuolloinkaan ollut työsuhteista, ja nykyisin käytössä oleva työosuusraha oli käytössä ja sitä voitiin kutsua myös ahkeruus-, kehotus- tai opetusrahaksi. (STM 2014:32.)

TEOS-työryhmän loppuraportissa (STM 2014) ehdotettiin säädettäväksi uusi laki heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta. Palvelut jaettiin kahteen pääkategoriaan:

1. Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus, joka kohdistuu henkilöille, joilla on realistinen mahdollisuus siirtyä työelämään.
2. Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus, joka on suunnattu henkilöille, joille työelämä ei ole realistinen tavoite, ja jonka tavoitteena on vahvistaa arjen hallintaa, yhteisöllisyyttä ja sosiaalista toimintakykyä.

Työryhmän raportissa esitetty lainsäädäntö olisi yhdistänyt eri lakeihin jakautunutta työllistymistä edistävää tai työtoimintaa koskevaa sääntelyä ja kehittänyt osallisuutta sekä työelämäosallisuutta edistävää toimintaa. Työryhmän esitys ei edennyt lainsäädännöksi siinä arvioitujen kustannusten kasvun vuoksi, joten palvelujen yhdenmukaistaminen ja nykyiseen toimintaympäristöön soveltaminen on edelleen ajankohtaista (STM 2014:32).

2.3.2 Valtakunnalliset kehittämisohjelmat

Työllistymisen edistämiseen liittyviä sote-palveluja on sittemmin kehitetty valtakunnallisissa kehittämisohjelmissa. TEM:n ja STM:n Työkykyohjelman (2019–2023) tavoitteena oli vahvistaa osatyökykyisten työllistymistä ja toimintakykyä. Sote-palvelujen näkökulmasta ohjelmassa kehitettiin erityisesti moniammatillisia työkyvyn tuen tiimejä sote-keskuksiin, laatuiperusteista työhönvalmennusta (IPS) ja alihankintamallia. Työkyvyn tuen tiimien sekä sosiaalihuollon laatuiperusteisen työhönvalmennuksen kehittämistä jatkettiin Työkykyohjelman laajentamisessa osana Suomen kestävän kasvun ohjelmaa (RRP, 2023–2024) kuudella hyvinvointialueella. Lisäksi psykiatriseen hoitoon integ-

roitunutta IPS-työhönvalmennusta on kehitetty ja juurrutettu IPS-kehittämiss-hankeessa (2020–2023), Suomen kestävä kasvun ohjelmassa (2023–2024) sekä viimeisimpänä Terveystietä-ohjelmassa (2025–2027).

Sote-keskuksessa toimiva työkyvyn tuen tiimi koostuu sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisista, joilla on työ- ja toimintakyvyn arvioinnin ja työkyvyn tuen osaamista. Tiimi voi olla kiinteä tai verkostomainen. Työkyvyn tuen tiimi tarjoaa tukea työkäisille, jotka eivät ole työterveyshuollon tai opiskeluterveydenhuollon piirissä. Tiimi suunnittelee ja kokoaa yhdessä asiakkaan kanssa palvelutarpeen mukaiset työkyvyn ja työllistymisen tuen palvelut asiakkaan tueksi. Tiimi antaa myös konsultatiivista tukea ammattilaisille, jotka tarvitsevat tietoa ja tukea asiakkaansa työ- ja toimintakyvyn ja työllistymisen tukeen liittyvissä asioissa. Työkyvyn tuen tiimit on luotu ratkaisuksi tilanteeseen, jossa työttömien ja osatyökykyisten työkyvyn ja työllistymisen tukeen liittyvät palvelut ovat hajanaisia, vaikeasti saavutettavissa tai huonosti koordinoituja. Tiimit toimivat osana laajempaa työkäisten palvelukokonaisuutta, jossa sosiaali- ja terveystieteiden palvelut, työllisyyspalvelut, Kela, koulutuspalvelut ja muut kumppanit työskentelevät rinnakkain. Työkyvyn tuen tiimit toimivat lähes kaikilla hyvinvointialueilla.

Laatuperusteinen työhönvalmennus on menetelmä, jossa toimitaan näyttöön perustuvan IPS-työhönvalmennuksen (Sijoita ja valmenna, Individual Placement and Support) periaatteiden ja laatukriteerien mukaisesti, jolloin asiakasta tuetaan työnhaussa ja työssä pysymisessä. Työkykyohjelmien hankkeissa laatuperusteista työhönvalmennusta toteutettiin osana sosiaalihuollon työkäisten palveluita. Työkykyohjelmassa sosiaalihuollon laatuperusteisen työhönvalmennuksen asiakkaista noin 40 prosenttia työllistyi palkkatyöhön (Saikku ym. 2023; Normia-Ahlsten ja Riisalo-Mäntynen 2023). Työkykyohjelman laajentamisessa taas toteutettiin kuusi hanketta, joissa oli työhönvalmennuksen asiakkaita yhteensä 248, ja heistä 59 työllistyi palkkatyöhön. Koulutukseen siirtyi 17 henkilöä. Näin ollen työllistymisprosentti oli 24 ja etenemisprosentti 31. Työkykyohjelman laajentamisen tuloksena sosiaalihuollon laatuperusteinen työhönvalmennus juurtui Varsinais-Suomen ja Satakunnan hyvinvointialueiden työkäisten sosiaalipalveluihin. (Riisalo-Mäntynen 2025.)

Alihankintamallia pilotoitiin vaikeasti työllistyville henkilöille muun muassa vammaisten henkilöiden työtoiminnoissa Työkykyohjelmassa. Mallin mukaisesti järjestäjä (kunta tai hyvinvointialue) myi esimerkiksi puhtaanapidon ja

kiinteistöhuollon palveluja yrityksille, ja työtoimintojen asiakasryhmät tekivät palveluun sisältyvät työt työtoiminnan ohjaajien avustuksella. Hyvinvointialue tai kunta maksoi työn tekemiseen osallistuville asiakkaille työehtosopimusten mukaisen palkan. Tavoitteena oli kehittää toimintamalli, jossa vammaispalvelujen asiakkailla oli mahdollisuus saada tekemästään ryhmämuotoisesta työstä palkkaa kannustinrahan sijaan. Hankkeiden pilottien asiakasmäärä oli yhteensä 84 henkilöä. Työllistyneitä asiakkaita kaikissa piloteissa oli yhteensä 79 henkilöä. Viisi henkilöä toimi työharjoittelijoina. Toimintamalli juurtui osaksi vammaispalveluiden työtoimintoja Etelä-Karjalan ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialueille. (Normia-Ahlsten ja Riisalo-Mäntynen 2023.)

Työkykyohjelmassa tehtiin myös kuvaus sosiaalihuollon ammattihenkilön roolista (Normia-Ahlsten, Riisalo-Mäntynen ja Turkia 2023) työ- ja toimintakykyä tukevissa palveluissa. Sen mukaan sosiaalihuollon ammattilaiset tuovat palveluihin näkökulman asiakkaan elämäntilanteesta, sosiaalisesta toimintakyvystä ja osallisuudesta. Sosiaalityöntekijät toimivat asiakasvastuullisina ammattilaisina, jotka tunnistavat tuen tarpeet, rakentavat palvelupolkuja ja tukevat osallisuutta. Moniammatilliset työkyvyn tuen tiimit mahdollistavat kokonaisvaltaisen tuen, jossa sosiaalityö toimii yhdistävänä tekijänä eri palvelujen välillä. Asiakaslähtöisyys toteutuu palvelujen suunnittelussa, arvioinnissa ja jatkuvassa vuorovaikutuksessa. (mt.)

Työkykyohjelmien jälkeen työllistymistä tukevien sosiaalipalveluiden kehittämistyötä on jatkettu Euroopan sosiaalirahaston (ESR+) valtakunnallisessa Vaikeasti työllistyvien tukeminen -teemassa. Esimerkiksi THL:n, Pirkanmaan ja Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueiden sekä Pariksäätiön Laatua työkyvyn ja työllistymisen tukeen -hankkeessa (2025–2027) vahvistetaan hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden kykyä tuottaa laadukkaita ja vaikuttavia työkyvyn ja työllistymisen tuen sote-palveluita. Euroopan sosiaalirahaston valtakunnallisessa teemassa tavoitteena on rakentaa vaikuttavia, yksilöllisiä ja integroituja aktivointi-, kuntoutus- ja työllistymispalveluja sekä vahvistaa monialaista yhteistyötä, jotta palveluketjut olisivat sujuvia eikä heikoimmassa asemassa olevia asiakkaita putoaisi palvelujen väliin. Teemassa painottuvat sosiaalisen kuntoutuksen ja tuetun työllistymisen kehittäminen, työkyvyn tuen vahvistaminen sekä työnantajayhteistyö ja työelämän valmiuksien parantaminen, jotta siirtymät välityömarkkinoilta avoimille työmarkkinoille ja koulutukseen vahvistuvat. Teemasta on rahoitettu useita valtakunnallisia kehittämishankkeita.

2.3.3 Sosiaalisen kuntoutuksen kehittäminen

Vuonna 2015 voimaan tullut sosiaalihuoltolaki vahvisti sosiaalisen kuntoutuksen asemaa osana lakisääteisiä sosiaalipalveluja ja määritteli sen tavoitteelliseksi tueksi sosiaalisen toimintakyvyn, osallisuuden ja elämänhallinnan vahvistamisen. Sosiaalista kuntoutusta kehitettiin hankkeiden ja niihin liittyvän verkostomaisen yhteistyön kautta.

ESR-rahoitteisessa Sosiaalisen kuntoutuksen valtakunnallisessa kehittämissankkeessa (SOSKU-hanke, 2015–2018) sosiaalista kuntoutusta kehitettiin yhteistyössä kuntien, järjestöjen ja ammattilaisten kanssa. Hankkeessa pilotoitiin erilaisia toimintamalleja, vahvistettiin asiakaslähtöisiä ja osallistavia työskentelytapoja sekä selkeytettiin sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteita ja sisältöjä. SOSKU-hankkeen keskeinen tuotos oli Suositus työikäisten sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisen laatuksiteereiksi, jota on hyödynnetty palvelujen arvioinnissa ja kehittämisessä. Lisäksi THL kokosi kehittämistyön tueksi Sosiaalisen kuntoutuksen oppaan verkkosivuston, joka kokoaa menetelmiä, hyviä käytäntöjä ja esimerkkejä sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamiseen.

Sosiaalihuollon kehittämissohjelmassa tehtiin sosiaalihuollon menetelmällistä kehittämistä ja julkaistiin sosiaalisen kuntoutuksen toimintamallin kuvaus eli ohjelmateoria. Toimintamalli kuvaa sosiaalisen kuntoutuksen edellytykset ja tiivistää keskeisimmät sisällöt: ydinelementit, mallin soveltamisesta seuranneet mekanismit ja tulokset. Sosiaalisen kuntoutuksen toimintamallia pilotoitiin kesäkuun 2022 ja toukokuun 2023 välisenä aikana. Pilotti toteutettiin osana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelmaa, ja siinä oli mukana yhdeksän hyvinvointialuetta. (Karjalainen, Liukko ja Muurinen 2024.)

Sosiaalisen kuntoutuksen kehittymistä ovat tukeneet alueelliset osaamiskeskukset, hyvinvointialueiden verkostot sekä valtakunnalliset kehittämissuorunit. Osana tätä verkostomaista kehittämistyötä on toteutettu sosiaalisen kuntoutuksen aamukahveja, jotka ovat toimineet matalan kynnyksen valtakunnallisina kohtaamis- ja keskustelufoorumeina. Aamukahvit on järjestetty yhteistyössä THL:n, sosiaalialan osaamiskeskusten (mm. Socca, Pikassos (nyk. Sisä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus)), hyvinvointialueiden sekä kehittämishankkeiden kanssa. Tilaisuuksissa on käsitelty sosiaalisen kuntoutuksen ajankohtaisia teemoja, kuten palvelujen järjestämistä, laatua ja arviointia,

asiakasosallisuutta, monialaista yhteistyötä sekä sosiaalisen kuntoutuksen roolia muuttuvassa palvelujärjestelmässä.

Sosiaalisen kuntoutuksen kehittämishankkeissa on määritelty sosiaaliseen kuntoutukseen liittyviä käsitteitä ja sosiaalihuollon roolia palvelussa. Sosiaalisessa kuntoutuksessa tuki rakentuu sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinosta sekä asiakkaan tilanteeseen räätälöidyistä menetelmistä. Sosiaalityön tarkoituksena on vahvistaa muun muassa sosiaalista toimintakykyä, elämänhallintaa ja asiakkaan osallisuutta. Tavoitteena on ollut myös rakentaa moniammatillinen ja monitoimijainen palvelukokonaisuus, jossa asiakas ohjataan selkeän, vaiheistetun polun kautta ja jossa keskiössä ovat yksilölliset voimavarat sekä yhteistyö eri tahojen välillä. Työ sisältää myös toimintakyvyn arviointia, yksilö- ja ryhmäohjauksia, valmennusta arjessa selviämiseksi sekä sosiaalisten verkostojen vahvistamista; tavoitteena on asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn, elämänhallinnan ja osallisuuden vahvistuminen ja syrjäytymisen ehkäisyä (Karjalainen, Liukko ja Muurinen 2023; Socca; Hytti ja Hos-sain-Karhu 2024).

2.3.4 Esimerkkejä muiden maiden yhteistyömallien toiminnasta

Valtioneuvoston VN TEAS -raportti jäsentää työllistymistä edistäviä järjestelmiä Pohjoismaissa ja Suomessa. Teoksessa käsitellään Suomen TYP-toiminnan lisäksi esimerkiksi Ruotsin ja Norjan moniammatillisia malleja. Ruotsissa toimi FINSAM-kumppanuus, jossa kunnan sosiaalipalvelut toimivat yhteistyössä terveydenhuollon, työvoimaviranomaisten ja sosiaaliturvasta vastaavan tahon kanssa. Norjassa NAV-integraatio yhdisti samaan organisaatioon työllisyys-, sosiaalivakuutus- ja kunnallisen sosiaalihuollon palvelut. (Juvo-nen-Posti ym. 2020).

Eri mallien tarkastelujen perusteella raportissa todettiin, että heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tukeminen edellyttää yhtäaikaista palvelujen yhteensovittamista hallinnon, organisaatioiden ja asiakastyön tasoilla. Tarkastelun perusteella raportissa todetaan, että pelkän nimetyn vastuuhenkilön varaan rakentuva koordinaatio hankaloituu sektorikohtaisista rajoista, ellei taustalla ole jaettuihin tavoitteisiin ja toimintaperiaatteisiin sitouttavaa integroi-

tua rakenteellista tukea, kuten kumppanuusmalleja. Vahva hallinnollinen integraatio voi kuitenkin kaventaa monialaisuutta, jos se vahvistaa yhden toimijan toimintaa ja prosessia muiden toimijoiden kustannuksella. Jos monialainen palvelu perustuu sosiaaliturvaetuksiin, voi toiminta suuntautua etuussiirtymiin, jolloin yksilöllisten palvelutarpeiden tunnistaminen voi vaikeutua. Kohdennetut toimet taloudellisesti heikoimmassa asemassa oleville voivat silti tuottaa myönteisiä työllistymistuloksia, kun etuudet ja palvelut sovitetaan taroituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Tämän perusteella raportin mukaan integraatio on perusteltu väline vain, jos se kytketään jaettuihin rakenteisiin, monialaiseen päätöksentekoon ja läpinäkyvään arviointiin. (Juvonen-Posti ym. 2020, s. 56–57).

Participation Act toimii Alankomaissa vähimmäisturvajärjestelmänä henkilöille, jotka ovat kauimpana työmarkkinoista. Tähän ryhmään kuuluu mm. henkilöitä, joilla on erilaisia fyysisiä, psyykkisiä sekä sosiaalisia toimintakyvyn rajoitteita ja joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Laki tuli voimaan 2015 ja sen perusajatuksena on, että kaikilla tulisi olla mahdollisuus osallistua täysipainoisesti yhteiskuntaan, mieluiten säännöllisen palkkatyön kautta. Se korvasi kolme aiempaa järjestelmää, jotka keskittyivät tukemaan kohderyhmiä, joille työn löytäminen itsenäisesti on vaikeaa: suojatyölain (Wsw), vammaisia nuoria koskevan lain (Wajong) sekä työ- ja sosiaalihuoltolain (Wwb). Kunnat vastaavat lain toimeenpanosta, mikä on lisännyt niiden palvelujen vastuulla olevien ryhmien määrää ja moninaisuutta. Participation Actin käyttöönotto yhdistettiin Alankomaissa merkittäviin julkisen rahoituksen leikkauksiin.

Alankomaiden sosiaalitutkimuslaitos (SCP) on valtion virasto, joka tutkii kaikkien hallinnonalojen politiikan sosiaalisia vaikutuksia. Hallituksen tilaaman arviointiraportin tiedotteessa SCP toteaa, että ”Participation Actin toimeenpano ei ole juuri johtanut lain kohderyhmien työmahdollisuuksien lisääntymiseen, mikä oli lain alkuperäinen tarkoitus”. Arvioinnissa todetaan, että päätöksentekijöiden tekemät oletukset ovat osoittautuneet virheellisiksi. Yksi keskeinen oletus oli, että lain kohderyhmään kuuluvat henkilöt pystyisivät ja olisivat halukkaita tekemään palkkatyötä avoimilla työmarkkinoilla, mahdollisesti tiettyjen mukautusten avulla. Arviointi osoittaa, että yli puolet lain kohderyhmästä ajattelee tämän olevan mahdollista jossain vaiheessa tulevaisuudessa, mutta ei tällä hetkellä. Suurin osa heistä kokee esteitä terveydellisistä syistä. Kunnat ovat vahvistaneet tämän näkemyksen.

Toinen oletus oli, että lain välineet toimisivat kannustimina ja auttaisivat parantamaan työvoiman tarjonnan ja kysynnän kohtaamista. SCP:n raportti osoittaa kuitenkin, että yli puolet työnantajista ei ole tietoisia lain keskeisistä välineistä, kuten palkkatuesta ja työvalmennuksesta. Työnantajat, jotka tuntevat nämä välineet, ovat haluttomia käyttämään niitä niihin liittyvän suuren hallinnollisen rasituksen vuoksi. Lisäksi rahoitusjärjestelyt antavat kunnille kannustimen käyttää välineitä henkilöille, joilla on parhaat mahdollisuudet työllistyä, jolloin he eivät enää tarvitse etuuksia. Tämän seurauksena ne kohderyhmän jäsenet, joilla on heikommat mahdollisuudet työllistyä, eivät ole hyötynet uudistuksesta riittävästi. (van Waveren, 2020.) Työllistymisen ja työllisyyspalvelujen saamisen sijaan heille on käytännössä alettu tarjota erilaista osallisuutta ja toimintakykyä tukevaa päivätoimintaa, jolla ei ole suoraa yhteyttä työllistymisen tukemiseen.

Alankomaiden Participation Act uudistuu vuonna 2026. Uudistuksilla pyritään tekemään Participation Actista vähemmän byrokraattinen ja työnantajille houkuttelevampi. Participation Actiin ja siihen kytkeytyvään Banenafspraak-järjestelmään on hyväksytty uudistuksia, joiden tavoitteena on parantaa vammaisten ja työkyvyltään rajoittuneiden henkilöiden työllistymistä sekä vähentää järjestelmän byrokratiaa. Uudistusten taustalla on arvio, jonka mukaan alkuperäinen malli ei ole saavuttanut työllisyystavoitteitaan.

Banenafspraak (jobs agreement) on Alankomaiden hallituksen, työmarkkinaosapuolten, julkisen sektorin ja kuntien välinen poliittinen sitoumus luoda avoimille työmarkkinoille työpaikkoja vammaisille ja työkyvyltään rajoittuneille henkilöille. Suurin osa uudistuksista on tullut voimaan 1.1.2026.

2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Palveluiden oikeudellinen luonne

Subjektiiivinen ja määrärahasidonnainen oikeus

Sosiaalihuollon palvelut voidaan jakaa subjektiivisiin ja määrärahasidonnaisiin oikeuksiin. Työryhmän tarkastelemat palvelut ovat luonteeltaan määrärahasidonnaisia palveluita kuntouttavaa työtoimintaa lukuun ottamatta. Kuntouttavaan työtoimintaan syntyy subjektiivinen oikeus aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman kautta. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa on tarkemmat edellytykset sille, milloin aktivointisuunnitelma on laadittava sekä milloin suunnitelmaan on sisällytettävä kuntouttava työtoiminta. Kuntouttava työtoiminta tulee kyseeseen silloin, kun henkilön työ- ja toimintakykynsä rajoitusten vuoksi pysty osallistumaan ensisijaisiin työvoimapalveluihin. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa käytetään muotoilua ”hyvinvointialue on velvollinen laatimaan aktivointisuunnitelman” tietyt kriteerit täyttävälle henkilölle (5 §) tai ”hyvinvointialue vastaa [...] siitä, että toiminta järjestetään tämän lain mukaisesti” (6 §). Hyvinvointialueen järjestämisvelvollisuus näyttäytyy siis vahvana.

Oikeus sosiaalihuollon palveluihin voi olla eri tasoista. Subjektiiivinen oikeus tiettyyn palveluun tarkoittaa, että hyvinvointialueella on ehdoton velvollisuus myöntää kyseinen palvelu, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät, riippumatta määrärahojen riittävydestä. Subjektiiivisten oikeuksien kohdalla puhutaan niin sanotusta erityisestä järjestämisvelvollisuudesta. Määrärahasidonnaiset palvelut sen sijaan kuuluvat niin sanotun yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin, jolloin hyvinvointialue voi harkita palvelujen laajuutta ja määrärahojen kohdentamista. Sen on kuitenkin varattava riittävät määrärahat alueen asukkaiden tarpeisiin vastaamiseksi eli perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten riittävien sosiaalipalvelujen turvaamiseksi.

Jos tarve on tunnistettu, siihen tulisi vastata. Määrärahasidonnaisten palvelujen kohdalla on kuitenkin enemmän harkintavaltaa päätettäessä siitä, millä palvelulla tarpeeseen vastataan kuin sellaisten palvelujen kohdalla, joihin oikeus on lailla nimenomaisesti turvattu subjektiivisin oikeuksin. Kalliomaa-Puha ja Nykänen (2025) tuovat esiin, että käytännössä jaottelu subjektiivisiin ja

määrärahasidonnaisiin oikeuksiin ei ole selvä eikä se voikaan sitä olla, sillä kokonaisuuteen vaikuttavat perustuslain 19 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon ja edellä mainittu tarveperiaate. Vaikkei laissa olisi säädetty subjektiivista oikeutta tiettyyn palveluun, se voi syntyä suoraan perustuslain nojalla, jos palvelu on välttämätön ihmisarvoisen elämän turvaamiseksi.

Eroa subjektiivisten oikeuksien ja määrärahasidonnaisten palvelujen välillä liudentaa edelleen se, että myös subjektiivisin oikeuksin turvatuissa palveluissa on tavallisesti esimerkiksi rahamääriin sosiaaliturvaetuuksiin verrattuna laissa väljät kriteerit. Se jättää käytännössä tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle myös subjektiivisin oikeuksin turvattujen palvelujen kohdalla.

Työryhmän tarkastelema sosiaalinen kuntoutus sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta ovat luonteeltaan määrärahasidonnaisia palveluita. Niitä kuvaavat väljähköt lainsäädännön kriteerit ja hyvinvointialueiden mahdollisuudet päättää tarkemmin siitä, miten palvelut käytännössä toteutetaan.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki on huomattavasti tarkemmin säännelty ja asettaa järjestäjälle tarkemmat velvoitteet. Tämä johtuu osin siitä, että kuntouttava työtoiminta on määritelty työttömyysturvalaissa tarkoitetuksi työllistymistä edistäväksi palveluksi. Osasyynä on myös se, että lakia säädettäessä ajateltiin, että toiminnassa olisi usein kyse työsuhteen ulkopuolella tapahtuvasta työskentelystä työpaikalla (työtoiminta). Tämän vuoksi muun muassa toiminnan kestosta ja ehdoista on ollut tarve säätää yksityiskohtaisemmin kuin muussa sosiaalihuollon lainsäädännössä (HE 184/2000 vp s. 18 ja 34).

Etuuksiin liittyvä asiakkaan velvoittaminen

Työttömille tarjottavien palveluiden velvoittavuus pohjautuu työttömyysturvaa ja työvoimapalveluiden järjestämistä koskeviin lakeihin. Kuntouttavan työtoiminnan oikeudellista luonnetta kuvaa keskeisesti se, että toimintaan osallistuminen on asiakkaalle velvoittavaa. Sosiaalihuollon palvelulainsäädännössä ei muutoin säädetä siitä, että sosiaalihuollon johonkin palveluun osallistuminen olisi asiakkaalle velvoittavaa. Velvoittaminen liittyy työttömyysetuuden ehtoihin. Viimesijaiseen toimeentulotukeen liittyy myös velvollisuus toimeentulosta huolehtimiseen. Siihen on liitetty edellytys omien ansiomahdollisuuksien parantamisesta sekä työn hakemisesta. Näihin liittyen toimeentulotuen perusosaa voidaan lain ehtojen täytyessä alentaa. Erillislailla säädetty kuntouttava työtoiminta onkin tässä suhteessa poikkeus sosiaalihuollon muusta lainsäädännöstä.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa lakia sovelletaan työttömyysetuutta tai toimeentulotukea työttömyyden johdosta saaviin henkilöihin. Lain tavoitteena on sellaisten työttömien henkilöiden työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan parantaminen, jotka eivät pysty osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi. Arvioinnin tekevät työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja henkilö yhdessä.

Kuntouttava työtoiminta voi olla sisällöltään saman tyyppistä kuin sosiaalinen kuntoutus, mutta sosiaalista kuntoutusta ei ole lainsäädännössä määritelty työllistymistä edistäväksi palveluksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen tullaan sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin kautta ja tässä yhteydessä määritellään palvelun tavoitteet asiakkaalle. Tästä syystä sosiaalinen kuntoutus on määritelty laissa väljemmin. Sosiaalisen kuntoutuksen kohderyhmänä voivat olla myös muut kuin työttömät, esimerkiksi sairaus- ja työkyvyttömyysetuutta saavat.

Työttömyysturvalaissa on lueteltu ne palvelut, joita työttömyysturvalaissa pidetään työllistymistä edistävinä palveluina. Nämä ovat aina velvoittavia ja niistä säädetään erikseen. Jos henkilön kanssa laaditussa suunnitelmassa on sovittu palveluun osallistumisesta, eikä henkilö osallistu siihen, se voi vaikuttaa työttömyysetuuteen (eli maksu keskeytetään). Etuoksien näkökulmasta asiakkaalle myönteinen puoli on, että osallistumalla työllistymistä edistävään

palveluun, on mahdollista saada etuus ns. aktiiviajan säännöillä. Tämä tarkoittaa, että korvauksettomat määrääjat eli karenssit syrjäytyvät. Samoin muun muassa työssäolovelvoite, omavastuu-aika, työmarkkinatuen (jatkossa yleis-tuen) odotusaika ja tarveharkinta syrjäytyvät. Lisäksi palveluun osallistumisen aikana saa kulukorvausta. Keskeisin myönteinen puoli palveluun osallistumisesta on se, että asiakas saa palvelutarpeensa mukaista tukea ja voi parantaa työllistymisedellytyksiään.

Työtoiminnan oikeudellinen luonne

Työtoiminta on yleiskäsite, joka viittaa työsuhteen ulkopuolelle jäävään toimintaan. Yleensä tarkoitetaan sosiaalipalveluna järjestettävää työtoimintaa. Työtoiminnan oikeudellinen luonne ei ole ollut kaikissa tilanteissa täysin selvä. Työtoiminnalla tarkoitetaan myös ilman erityistä säädöspohjaa järjestettyä toimintaa, muun muassa mielenterveysyhdistysten jäsenilleen tarjoamaa palvelua. Tästä on käytetty nimitystä sääntelemätön työtoiminta tai muu työtoiminta.

Jos toiminta toteutetaan niin, että työn teon paikka on avointen työmarkkinoiden työpaikalla ilman työsuhdetta, tätä on vakiintuneesti kutsuttu avotyötoiminnaksi. Avotyötoiminnan käsitettä ei käytetä missään laissa eikä sen järjestämisestä säädetä. (Paanetoja, 2013.)

Työtoiminnan käsite juontaa juurensa pitkälle historiaan ja suojatyöhön. Käsite esiintyy myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain nimessä ilman, että toiminnan sisältöä määritellään kovin tarkasti. Lain vanhimmista säännöksistä ja siihen liittyvistä aiemmista tulkinnoista ilmenee, että toiminnalla on tarkoitettu usein työpaikoilla tehtävää jonkinlaista suojatyön kaltaista toimintaa. Myös vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä esiintyy toimintana vammaisten henkilöiden työtoiminta.

Jaana Paanetoja on tutkinut työtoiminnan oikeudellista luonnetta väitöskirjassaan ja myöhemmissä hankkeissa. Tarvetta lainsäädännön selkeyttämiselle olisi, mutta yhtä lailla myös työvoimaviranomaisen yhteistyön ja työnjaon tarkentaminen olisi tärkeää. Työtoiminnalla on sinänsä tärkeä tavoite, mutta sen toteutus on saattanut ilmentää tehdastyön kaltaista vanhempaa ajattelua. Se ei vastaa enää täysin nykyistä työelämää ja yhteiskunnan tarpeita. Paanetoja

onkin ehdottanut avotyömallia, jossa voitaisiin yhdistää julkisen sektorin organisoimia palkallisia alihankintatöitä alihankintaorganisaatiossa sekä muuta mielekästä toimintaa. Joillain hyvinvointialueilla tätä on myös toteutettu.

2.4.2 Palveluita koskevia muita havaintoja

Kuntouttavaan työtoiminnan järjestämisen perusteena olevissa aktivointisuunnitelmissa ja työllistymiseen tähtäävissä suunnitelmissa painottuvat usein työvoimahallinnon näkökulmat ja tulostavoitteet. Aktivointisuunnitelmien tekeminen on voitu siksi ymmärtää pikemminkin työvoimahallinnon toimenpiteenä kuin aikuissosiaalityön palveluna (Liukko ja Nykänen 2019, Saikku 2016). Työllistymiseen liittyvät tehtävät voivat ohjata sosiaalihuollon ja aikuissosiaalityön toteutusta tavalla, joka voi toimia joidenkin arvioiden mukaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia asiakkaita vastaan: huolenpidon sosiaalityölle ei jää riittävästi tilaa. Huolenpidon sosiaalityöllä voidaan tarkoittaa sekä muutokseen tähtäävää, pitkäjännitteistä työskentelyä että asiakkaan elämäntilannetta kannattelevaa työtä sellaisissa tilanteissa, joissa muutokseen ei ole edellytyksiä (ks. Liukko 2009).

Kuntouttavassa työtoiminnassa tavoitellaan usein toimintakyvyn ja hyvinvoinnin parantumista. Tällaisten niin sanottujen pehmeiden vaikutusten toteutumisesta ei toistaiseksi systemaattisesti arvioida ja niitä on tutkittu niukasti niin Suomessa kuin kansainvälisestikin. Tutkimuksissa pehmeillä vaikutuksilla tarkoitetaan useimmiten vaikutuksia terveyteen ja hyvinvointiin. Terveysvaikutuksilla viitataan sekä fyysiseen että psyykkiseen terveyteen, ja niitä mitataan esimerkiksi terveyden- ja sairaanhoidon käynneillä tai erilaisilla terveyteen liittyvillä diagnooseilla. Hyvinvointiin liittyvillä vaikutuksilla tarkoitetaan muun muassa koettuun tyytyväisyyteen ja osallisuuteen liittyviä tunteita. (Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2023.)

Heikoista työllisyysvaikutuksistaan huolimatta tällaisiin palveluihin osallistuminen saattaa olla kannattavaa myös julkisen talouden näkökulmasta, mikäli parantunut hyvinvointi vähentää tarvetta julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja johtaa mahdollisesti myöhemmin työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan piirissä oleville henkilöille toimintaan osallistuminen lisää heidän yhteiskunnallista osallisuuttaan, sosiaalisuuttaan sekä arjen toimintakykyä. Henkilöitä on helpompi ohjata terveyspalveluiden piiriin

silloin, kun he ovat kuntouttavan työtoiminnan piirissä. Asiakkaat myös usein itse kokevat tarvitsevansa kuntouttavia palveluja. (Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2023.)

Vaikka tutkimuksissa on todettu, että kuntouttava työtoiminta voi edistää henkilön työ- ja toimintakykyä sekä osallisuutta, sen työllistymistä edistävästä vaikutuksesta ei ole ollut kovin vahvaa näyttöä. Tämä johtunee siitä, että se on usein rinnastettu palveluihin, joihin on ohjattu työkykyisempiä asiakkaita. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen palvelu, johon ohjataan ensisijaisiin työvoimaviranomaisen palveluihin tai työhön kykenemätön henkilö ja siltä ei siten voi odottaa suoraa työllistymistä kuten muilta työllistymistä edistävilta palveluilta. Kuntouttava työtoiminta voi siis koskea myös sellaisia asiakkaita, joilla on hyvin paljon toimintakyvyn rajoitteita ja joiden kohdalla ollaan vielä kaukana työllistymisestä. Lisäksi kuntouttavassa työtoiminnassa oleva asiakas saa nykyisen säädännön mukaan työttömyysturvaan kuuluvan ylläpitokorvauksen lisäksi matkakorvauksen, jota ei ole muissa työllistymistä edistävissä palveluissa. Asiakkaan saamat etuudet siis vähentyvät hänen siirtyessään ensisijaisiin palveluihin.

Edellä on kuvattu tutkimuksia ja taustoja, joilla on iso vaikutus kuntouttavasta työtoiminnasta tälläkin hetkellä käytävään keskusteluun. Kuntouttavaan työtoimintaan kohdistuu paljon erilaisia käsityksiä, joiden mukaan kuntouttava työtoiminta on esimerkiksi pelkästään työpajatyötä tai muuta työtoimintaa. Lain tarkoitus kuitenkin on, että kyseessä on sosiaalialan ammattilaisen koordinoima sosiaalipalvelu, johon liittyy asiakkaan tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen yhteensovittamista ja eri ympäristöissä tapahtuvaa mielekästä, ohjattua työtoimintaa tai muuta ryhmätoimintaa. Työpaja on yksi tapa järjestää tällaista toimintaa ja yhteisöllisenä paikkana se onkin hyvä toimintaympäristö. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuuden on yleisissä keskusteluissa todettu olevan heikkoa, vaikka sen lain tarkoittaman vaikutuksen seuranta ei ole juurikaan tehty tai se on rinnastettu palveluihin, joilla tavoitellaan erilaisia tuloksia.

Hyvinvointialueiden työllistymistä edistävästä sote-palveluista tehtiin selvitys myös keväällä 2024 (Vogt ym.). Vastausten mukaan hyvinvointialueiden palvelustrategioissa työikäisten työllistymistä ja työkykyä tukevien sote-palvelujen huomioiminen vaihteli. Työllistymistä ja työkykyä tukevien sote-palvelujen tarve oli tunnistettu, mutta palvelujen kokonaisuuden kehittyminen edellytti

vielä yhteensovittavaa johtamista. Terveystenhuollon rooli näissä palveluissa oli ohuempi kuin sosiaalihuollolla. Noin puolet alueista oli koonnut kyseiset sote-palvelut omaksi kokonaisuudekseen tai tunnistanut, että niiden järjestäminen edellytti yhdenmukaistettua koordinoitua ja johtamista. Noin puolella hyvinvointialueista integraatio ja monialaisuus toteutuivat asiakastasolla, mutta ne olivat organisatorisesti erillään (mt.).

Työllistymistä edistävissä sosiaalipalveluissa korostuivat kuntouttava työtoiminta, sosiaalityö, sosiaaliohjaus sekä sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arvio. Terveyspalveluissa keskeisiä palveluja olivat erityisesti työ- ja toimintakyvyn sekä kuntoutustarpeen arviointi, terveystarkastus ja terveysneuvonta. Myös muut terveydenhuollon palvelut kuten mielenterveys- ja päihdepalvelut olivat tärkeitä, koska monet asiakkaat tarvitsivat niitä, mutta niitä ei kohdennettu erikseen työllistymisen ja työkyvyn tuen asiakkaille. (Vogt ym. 2024.)

Eri kyselyissä on noussut esiin se, ettei terveyspalveluja kohdenneta riittävästi työllistymistä edistävien palvelujen asiakaskunnalle. Lisäksi hyvinvointialueiden työllistymisen ja työkyvyn tukeen käytettävät sosiaali- ja terveyspalvelujen henkilöstöresurssit koetaan riittämättömiksi asiakasmäärään nähden. Edellistä ongelmaa on tuotu esiin hyvinvointialueiden lisäksi myös yhteistyökumppaneille tehdyissä kyselyissä. Kyselyjen mukaan myös palveluja ja niiden sisältöä sekä vaikuttavuutta tulisi kehittää. Tarvetta olisi myös pitkäaikaistyöttömien työkykyasioihin perehtyneille lääkäreille ja moniammatillisille työ- ja toimintakykyseuravarojen koordinoituille prosesseille.

Osatyökykyisten työllistyminen ja pitkittyneen työttömyyden vaikutusten korjaaminen ei toteudu ilman vaikuttavaa ja hyvin koordinoitua monialaista työskentelyä, jonka tärkeä osa on työ- ja toimintakykyyn liittyvään kuntoutukseen erikoistuneet integroidut sote-palvelut. Vaikka monilla hyvinvointialueilla on tehty paljon työtä näiden palvelujen yhdenmukaistamiseksi ja vaikuttavuuden edistämiseksi, toiminnan valtakunnallinen kehittäminen ja yhdenmukaistaminen vaatii vielä lisää panostusta. Sosiaalihuollolla on keskeinen rooli osatyökykyisten henkilöiden työ- ja toimintakyvyn edistämisessä. Sosiaalihuolto on aiemmin vastannut jopa ainoana toimijana joidenkin erityisryhmien työllistymisestä, vaikka kaikilla ryhmillä on ollut oikeus työvoimaviranomaisen palveluun. Palvelun kehittämisessä on tärkeää myös pohtia sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisen vastuuta ja niiden välisiä rajoja tarkemmin.

Ennen sote-uudistusta kuntien edustajat ilmaisivat huolta siitä, että kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille, vaikka työttömyysturvan ja perustoimeentulotuen rahoitusvastuu on osin kunnilla. Sote-uudistuksen jälkeen vuosina 2023 ja 2024 kuntouttava työtoiminta työllistymistä edistävänä palveluna poisti kuntien rahoitusosuuden työttömyysturvasta, mutta vuoden 2025 alusta vain asiakkaan työllistyminen poistaa kunnan rahoitusvastuun. Tämä lakimuutos on vaikuttanut viiveellä kuntouttavasta työtoiminnasta käytävään keskusteluun, mutta lopulta esimerkiksi yhteistyöryhmien keskustelussa ja norminpurkuun liittyvässä tiedonkeruussa vuoden 2024 lopussa ja vuoden 2025 alusta ovat joidenkin kuntien edustajista etenkin kuntien työvoimaviranomaiset tuoneet esiin, ettei heidän toimintaansa kuulu asiakkaan kuntouttaminen ja etteivät he pidä tarkoituksenmukaisena työpajatyön kaltaista toimintaa työvoimaviranomaisella.

Isot rakenteelliset uudistukset sote-uudistus ja työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto sekä niihin liittyvät muut muutokset ovat tapahtuneet melko lyhyellä aikavälillä. Tällä on ollut suuria vaikutuksia palveluihin ja eri organisaatioiden yhteistyöhön. Tätä raporttia valmistelleen alatyöryhmän toiminnassa on käsitelty myös työvoimaviranomaisten ja hyvinvointialueen välisen yhteistyön uudelleen rakentamista, mikä on ollut jatkuvaa sote-uudistuksesta lähtien työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron aiheuttamiin muutoksiin. Muutokset vaikuttavat myös eri organisaatioiden omiin palveluihin.

Näillä kahdella muutoksella on ollut suuri vaikutus myös järjestöihin, jotka tuottavat palveluja kuten kuntouttavaa työtoimintaa, sosiaalista kuntoutusta tai tarjoavat työkokeilupaiikkoja. Ennen sote-uudistusta järjestöt olivat huolissaan siitä, miten sote-palvelujen tuottaminen ja yhteistyö jatkuisi hyvinvointialueiden kanssa. Sote-uudistuksella oli isoja vaikutuksia paitsi järjestöjen myös kuntien nuorten työpajoihin. Kuntouttavan työtoiminnan käytön kasvu lisääntyi ennen sote-uudistusta myös nuorten työpajoilla. Tähän saattoivat vaikuttaa myös rahoitukselliset tekijät. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat maksaneet palvelun tuottajalle kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisesta, mutta esimerkiksi työkokeilusta ei saa korvausta. Sote-uudistuksen myötä kuntouttavan työtoiminnan käyttö nuorten työpajoissa väheni.

Suomen sosiaali ja terveys ry (SOSTE) on tehnyt selvitykset järjestömuotoisille sote-palvelutuottajille syyskuussa 2025 ja järjestömuotoisille kuntouttavan

työtoiminnan palveluntuottajille joulukuussa 2025. Selvitysten mukaan kuntouttavaa työtoimintaa tuottaa 158 järjestömuotoista palveluntuottajaa, joilla on yhteensä 247 toimipistettä. Palveluntuottajat ovat kehittäneet toimintaansa vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023 vp) vaatimuksia koskien muun muassa henkilöstön osaamista ja omavalvontaa. Kuntouttavan työtoiminnan lain uudistamisen tarve ymmärretään, mutta epävarmuus ja epätietoisuus tulevasta huolettaa. Lakimuutoksen aikataulua pidetään liian tiukkana ennakoimisen ja varautumisen kannalta. Palveluntuottajat näkevät vaarana, että kuntouttavan työtoiminnan palvelu ehditään ajaa alas ennen kuin uusia korvaavia palveluja on saatu kehitettyä tilalle. Palveluiden järjestämiseen mahdollisesti tulevat katkokset tulevat tiputtamaan osan palveluntuottajista pois, mikä heikentäisi ennestään järjestöjen toimintaedellytyksiä. Palvelutuotannon loppuminen voi vaikuttaa myös järjestön muun toiminnan, kuten esimerkiksi kohtaamispaikka- tai työpajatoiminnan lopettamiseen.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry on tehnyt kyselyn jäsenilleen työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen tilanteesta ja kehittämistarpeista. Kyselyyn tuli yli 600 vastausta, joihin perustuvat koonnit ja suositukset Talentia lähetti STM:n työryhmän työskentelyn ja lainvalmistelun tueksi. Vastauksissa tuli esiin, että kuntouttavan työtoiminnan lakkauttaminen ennen korvaavien palvelujen käynnistymistä voi aiheuttaa sen, että asiakkaat jäävät ilman palvelua. Suurimpina mahdollisuuksina lain muuttamisessa nähdään yksilöllisen ja kuntouttavan tuen kehittäminen ja sosiaalisen kuntoutuksen vahvistaminen, mutta uhkana nähtiin riski uusista väliinputoajista. Kuntouttava työtoiminta on monelle ainoa palvelu, joka tarjoaa arkirytmää, sosiaalisia kontakteja ja työelämätaitojen harjoittelua. Jos toiminta ei ole lakisääteistä, sen järjestäminen voi vähentyä säästöjen vuoksi. Keskeisinä työllistymisen ja kuntoutumisen esteinä korostuivat Talentian kyselyssä mielenterveyden tai riippuvuuden ongelmat ja osatyökykyisille sopivien työpaikkojen vähäisyys. Myös päihdekuntoutustyön riittämättömyys suhteessa tarpeeseen tuli esiin vastauksissa.

3 Työryhmän näkemykset palveluiden kehittämiseksi

3.1 Keskeiset ehdotukset

3.1.1 Uudistusehdotusten tavoitteet

Sosiaalihuollon tehtäviin kuuluu sosiaalihuoltolain yleisten tavoitteiden perusteella sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistäminen ja sellaisten yksilöiden tukeminen, jotka eivät välttämättä pysty osallistumaan yhteiskunnan kaikkiin toimintoihin täysimääräisesti ilman ulkopuolista tukea. Esimerkiksi yksilöiden toimintakyvyn, sosiaalisen hyvinvoinnin, turvallisuuden ja osallisuuden edistäminen ja ylläpitäminen kuuluvat sosiaalihuollon ja sen ammattilaisten tehtäviin. Sosiaalihuollon tuen tarpeisiin vastaaminen edellyttää yksilöllistä tarveharkintaa ja arviota sosiaalihuollon tuen tarpeista.

Työryhmä on keskittynyt työssään tarkastelemaan sosiaalihuollon palveluihin kuuluvaa sosiaalista kuntoutusta, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa sekä kuntouttavaa työtoimintaa. Näistä palveluista työryhmä on käyttänyt yhteisnimitystä työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki. Tarkasteltaviin palveluihin on liittynyt sekä hyvinvoinnin että elämänhallinnan edistämisen elementtejä, mutta myös työllistymiseen liittyviä tavoitteita. Uudistettaessa tarkasteltavia palveluita, on tarpeen pohtia, mikä olisi jatkossa niitä kuvaava yhteinen sisältö. Yhteistä kehitettäville palveluille on, että ne keskittyvät työikäisiin henkilöihin ja niissä suunnataan ”kodista kohti yhteiskuntaa” – joko kohti työelämää taikka muunlaista osallisuutta.

Työryhmän ehdotuksen voi tiivistää seuraaviin tavoitteisiin:

- Sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisen välisen työnjaon selkeyttäminen ja sosiaalihuollon keskittyminen ydintehtäviinsä
- Sosiaalihuollon lainsäädännön yksinkertaistaminen ja toiminnan kokoaminen sosiaalihuoltolakiin

- Kuntouttavan työtoimintaan sidottuna olevien resurssien vapauttaminen joustavampaan ja kevyempään palvelumuotoon
- Palvelun joustavuuden ja räätälöinnin mahdollistaminen
- Viranomaisten yhteistyön ja asiakkaiden ohjauksen varmistaminen
- Kustannussäästöjen aikaansaaminen

Ehdotusten toteuttaminen edellyttää lisäksi seuraavia toimenpiteitä:

- Seurannan organisoiminen palveluiden vaikuttavuuden ja toteutumisen varmistamiseksi
- Riittävien siirtymäsäännösten määrittely
- Lain toimeenpanon kansallinen ohjaus ja koulutus

Työryhmä esittää alustavia arvioita ehdotusten vaikutuksista. Lisäksi työryhmä tuo esiin myös vaihtoehtoisen toteuttamisehdotuksen sekä muita ehdotuksia.

3.1.2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Työryhmä esittää, että sosiaalihuollon työ- ja toimintakykyä ja osallisuutta tukevan toiminnan pääpaino olisi sellaisten työllistymisen esteiden purkamisessa, joihin voidaan vaikuttaa sosiaalihuollon keinoin. Toiminta kohdistuu työikäisiin henkilöihin, vaikka he eivät olisikaan työelämässä tai lopulta sinne päätydessä. Toiminnasta käytettäisiin laissa nimeä työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki.

Työryhmä katsoo, että sosiaalihuollon tulisi keskittyä sellaisten henkilöiden tukemiseen, joilla on erityisiä vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille työvoimapalveluiden keinoin, tai joilla on haasteita osallistumisessa yhteiskunnan muihin toimintoihin. Arvioitaessa asiakkaan tuen tarvetta, tulisi selvittää, miten henkilö pystyy osallistumaan yhteiskunnan toimintoihin itsenäisesti tai muiden viranomaisten tarjoamien palveluiden avulla ja missä asioissa hän tarvitsee välttämättä sosiaalihuollon tukea. Arvioinnissa olisi otettava huomioon henkilön fyysinen, kognitiivinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky ja hänen elämäntilanteensa sekä elinolosuhteet. Jos henkilöllä on esimerkiksi työ- ja toimintakyvyssään rajoitteita, tai hänellä on elämänhallinnan ongelmia, hän

saattaa tarvita paljon sosiaali- ja terveyspalveluiden antamaa tukea sekä niiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista. Sosiaalihuollon tuen tavoitteena on edistää yksilöiden osallisuutta ja oman elämän hallintaa sekä torjua sosiaalista syrjäytymistä.

Suomessa on tällä hetkellä iso joukko työttömiä, joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Sosiaalihuollon tehtävä rajautuu niihin tilanteisiin, joissa yksilön toiveena on työllistyminen, mutta joissa työvoimapalveluiden keinot eivät yksin riitä. Tällöin sosiaalihuollon kannatteleva ja räätälöity yksilökohtainen tuki voi olla avuksi. Sosiaalihuollon palveluun ohjautumisen perusteena tulisi olla tuen tarve, ei yksinomaan arvio henkilön työllistymispotentiaalista. Osalle tavoitteena on muu osallisuus kuin siirtyminen työelämään. Sosiaalihuollon palvelun tulisi mahdollistaa tavoitteellinen ja vaiheittainen työ- ja toimintakyvyn sekä osallisuuden vahvistaminen.

Työryhmän ehdotus sisältää yleisiä suuntaviivoja työryhmätyön jälkeen jatkuvaa virkavalmistelua varten. Yksityiskohtaiset pykäläehdotukset tehdään siinä vaiheessa.

Työryhmä ehdottaa, että lainsäädännön muuttamisessa edetään seuraavien linjausten pohjalta:

Työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuesta säädettäisiin jatkossa pelkästään sosiaalihuoltolaissa.

Vammaisten työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa koskevat pykälät SHL 27 d ja e § vuoden 1982 sosiaalihuoltolaissa kumottaisiin. Sosiaalihuollon työ- ja toimintakykyä tukevan toiminnan on tarkoitus tulla näiden säännösten tilalle. Tässä yhteydessä ei olisi tarkoitus puuttua vammaispalvelulain mukaiseen kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaan, joka säilyisi ennallaan.

Sosiaalihuoltolain sosiaalista kuntoutusta koskeva 17 § kumottaisiin, mutta pykälän sisällöt otettaisiin huomioon uutta sääntelyä valmisteltaessa.

Lisäksi laki kuntouttavasta työtoiminnasta kumottaisiin.

Työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuessa olisi kyse palvelusta, johon kuuluvista sisällöistä säädettäisiin riittävän yleisluontoisesti, jotta palvelua voitaisiin räätälöidä osallistujien tarpeiden mukaan. Sääntelyssä huolehdittaisiin, että myös sosiaalisen kuntoutuksen keskeiset periaatteet ja sisällöt tulisivat huomioitavaksi uudessa palvelussa.

Palveluun tultaisiin sosiaalihuoltolain mukaisen (ja sosiaalihuollon palvelu-uudistuksessa kehitettävän) palvelutarpeen arvioinnin kautta taikka monialaisen arvioinnin kautta (TYM). Asiakas voi ohjautua palveluun itse tai läheisen ehdottamana taikka sitten mahdollinen palvelun tarve voidaan tunnistaa, kun asiakas asioi muussa palvelussa. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kuomamisen myötä myös aktivointisuunnitelmat ja velvollisuus niiden laatimiseen poistuisivat. Aktivointisuunnitelma ei siis olisi enää palveluun ohjautumisen väylänä.

Palvelu ei olisi kuntouttavan työtoiminnan kaltainen työttömyysturvan ehtoihin kytkeytyvä asiakkaalle velvoittava palvelu. Palvelua ei siis määriteltäisi enää työttömyysturvalain tarkoittamaksi työllistymistä edistäväksi palveluksi. Kehitettävän palvelun määrittelemisen työllistämistä edistäväksi palveluksi olisi edellyttänyt työttömyysturvalain muuttamista. Tähän liittyvä arviointi ja valmistelu ei aikataulupaineiden vuoksi olisi ollut mahdollista. Valmistelussa on katsottu, että työllistymistä edistävät palvelut kuuluvat luontevimmin työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle. Tästä seuraa muun muassa se, että sosiaalihuollon palveluun osallistuville ei maksettaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettua kulukorvausta, eikä sitä tulkittaisi aktiivijan palveluksi.

Sosiaalihuoltolain mukaista työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tukea voitaisiin tarvittaessa toteuttaa asiakkaalle myös muun palvelun, kuten työvoimaviranomaisen järjestämän palvelun rinnalla. Näin ollen asiakas voisi olla sekä sosiaalihuollon palvelussa että samalla toisaalla työllistymistä edistävässä palvelussa. Jälkimmäiseen palveluun osallistumalla hän voisi toteuttaa työttömyysetuuteen liittyviä velvoitteitaan ja saada työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvää kulukorvausta toisen palvelun edellytysten mukaan. Palvelua voitaisiin toteuttaa luonnollisesti myös esimerkiksi terveyspalveluiden rinnalla.

Näiden muutosten johdosta lainsäädäntö yksinkertaistuisi ja sääntelyn määrä vähenisi. Sosiaalihuollon palvelu olisi luonteeltaan määrärahasidonnainen pal-

velu ja mahdollistaisi hyvinvointialueelle joustavuuden palvelun toteutustavoissa. Muutokset mahdollistaisivat myös kustannussäästöt. Toisaalta järjestäjällä ei olisi yhtä vahvaa järjestämisvelvollisuutta eikä asiakkaalla puolestaan subjektiivista oikeutta palveluun kuten kuntouttavan työtoiminnan kohdalla. Lisäksi sosiaalihuoltolain muut tuen muodot ovat myös käytettävissä asiakkaan tilanteesta riippuen.

3.1.3 Pykäläehdotuksessa huomioitavaa

Sosiaalihuoltolakiin muotoiltava pykälä olisi sosiaalista kuntoutusta muistuttava ja perustuisi ihmisen omaan toiveeseen ja tuen tarpeeseen. Pykälässä korostuisi sosiaalisen kuntoutuksen nykyisten tavoitteiden rinnalla toiminnan tavoitteellisuus sekä työ- ja toimintakyvyn ja osallisuuden tukeminen. Säännös ottaisi huomioon kahdenlaisen kohderyhmän tarpeita. Kohderyhmästä osa on tähtäämässä avoimille työmarkkinoille ja osalle tavoitteena on osallisuus yhteiskunnassa. Näistä syistä säännös olisi kaksijakoinen ja ilmaisisi palvelun tukea molempiin tarkoituksiin.

Palvelun sisällöstä säädettäisiin niin, että säännöksestä ilmenee palvelun tavoite ja kohderyhmä. Säännöksessä huomioitaisiin se, että palveluun voisi sisältyä yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa. Lisäksi palvelu olisi tarkoitus sovittaa yhteen henkilön tarvitsemien muiden palveluiden kanssa niin, että kokonaisuus tukee henkilön työ- ja toimintakykyä, mahdollisuuksia osallistua muihin palveluihin, työelämään tai yhteiskunnan toimintaan. Palvelun toteutusmuodoista ja käytettävistä menetelmistä ei säädettäisi pykälässä. Sen sijaan pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa tuotaisiin esiin, millaisia toteutustapoja voisi mahdollisesti tulla kyseeseen.

Perusteluissa kuvattuna nämä olisivat lain soveltajille suuntaa antavia esimerkkejä siitä, millaisia toteutusmuotoja palvelulla voisi olla. Lisäksi tuotaisiin esiin, että toimintaa voisi toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Perusteluissa todettaisiin, että palvelun toteuttamisessa voi hyödyntää myös järjestöjen ja muun kolmannen sektorin toiminnallisia ja yhteisöllisiä toimintaympäristöjä. Myös aidossa työympäristössä toteutettava työtoiminta-tyyppinen toiminta olisi mahdollista ja se voidaan todeta perusteluissa.

Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d pykälän sisällössä sosiaalihuollon järjestämisestä toiminnasta osa on työsuhteista työtä ja osa lailla säädettyä ei-työsuhteista työllistymistä edistävää toimintaa. Säännöksessä ei olisi tarkoitus säätää 27 d §:n 3 momentin mukaisen työsuhteisen työn järjestämisestä sosiaalihuollon toimesta. Pääasiallisen vastuun tulisi olla työvoimaviranomaisella, mutta sosiaalihuollon rooli olisi silti tärkeä yhteisten toimintamallien luomisessa sekä yksittäisten henkilöiden tukemisessa.

Uuden säännöksen perusteluissa todettaisiin, että vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukainen työtoiminta olisi edelleen mahdollinen toimintamuoto. Sen sijaan avointen työmarkkinoiden työpaikoilla tapahtuvaan toimintaan, jossa yksilö otetaan työpaikalle työskentelemään ilman työsuhdetta, työryhmä suhtautuu kielteisesti. YK:n vammaisten henkilöiden yleissopimuksen mukaisena pyrkimyksenä on, että vammaisten henkilöiden palkattomasta avotyötoiminnasta voitaisiin luopua ja tavoitteena olisi sen sijaan tuettu palkkatyö. Työryhmän mielestä tähän suuntaan tulisi edetä. Kuten aiemmin jo todettiin, myös aidossa työympäristössä toteutettava työtoiminta-tyyppinen ryhmätoiminta voisi olla mahdollista (esim. työtoimintaryhmissä toteutettava palkallinen työ). Tällainen toiminta olisi osa sosiaalihuollon muuta tuen kokonaisuutta ja siksi se ei rinnastu työryhmän kielteisenä pitämään avotyöhön. Jatkovalmistelussa on harkittava, miten ja missä lainsäädännössä tällaisen toiminnan oikeussuhteen luonteesta ja ehdoista tulisi säätää. Tällöin on tärkeää varmistaa, että osallistujan oikeusasema, turvallisuus ja toiminnan reunaehdot ovat selkeitä ja yhdenmukaisia eri palveluissa.

Palveluiden toteutuksessa on huomioitava myös yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:n tarkoittama oikeus kohtuullisiin mukautuksiin vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi.

Vuoden 1982 pykälien kumoamisesta seuraa, että tarvitaan siirtymäsäännöksiä. Uudella sääntelyllä ei voida puuttua voimassa oleviin sopimussuhteisiin. Näitä sopimussuhteita ovat ainakin sosiaalihuoltolain 27 d §:n 3 momentin mukaiset työsuhteet, työsuhteisen työn järjestäjän ja palvelun tuottajan väliset sopimukset, sosiaalihuoltolain 27 e §:ään liittyvät sopimukset sekä avotyötoimintaan liittyvät sopimukset. Voimaantulosäännöksessä on otettava huomioon se, että olemassa olevia järjestelyjä ei heikennetä. Mahdolliset muutokset voivat pääasiassa koskea vain niitä järjestelyjä, jotka toteutetaan lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännösten valmistelussa on keskeistä varmistaa, ettei

voimassa olevia sopimuksia ja niihin liittyviä toimivia järjestelyjä tai osallistujien asemaa heikennetä uuden sääntelyn myötä. Myös kuntouttavan työtoiminnan kohdalla siirtymäsäännöissä otetaan kantaa siihen, mihin asti aktivointisuunnitelmat ja kuntouttava työtoiminta lain voimaan tulon jälkeen jatkuvat.

3.1.4 Viranomaisten välinen yhteistyö

Hallinnon yleisiin periaatteisiin kuuluu viranomaisten yhteistyö ja neuvonta. Hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisen on avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä – oman toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa.

Voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa säädetään monialaisesta yhteistyöstä (41 §). Säännöksen mukaan palvelutarpeen arvioimista, päätösten tekemistä ja sosiaalihuollon toteuttamista varten toimenpiteestä vastaavan sosiaalihuollon viranomaisen on huolehdittava, että käytettävissä on riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Jos tarvitaan sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden tahojen osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Säännöksen mukaan sosiaalihuoltoa toteutetaan yhteistyössä eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden. Työntekijän on oltava tarpeen mukaan yhteydessä eri yhteistyötahoihin ja asiantuntijoihin. Sosiaalihuoltolaissa on siis tällä hetkellä säädetty muille tahoille velvoite vähintäänkin vastata yhteistyöpyyntöön. Se miten tämä käytännössä toimii, vaatii tarkempaa seurantaa ja tehostamista.

Myös laissa julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä on säädetty muiden palvelunjärjestäjien palveluihin ohjaamisesta, palveluiden yhteensovittamisesta (8 §) sekä yhteistyövelvollisuudesta muiden viranomaisten kanssa (9 §). Työvoimaviranomaisten tulee tehdä julkisten työvoimapalvelujen toimeenpanossa, suunnittelussa ja kehittämisessä yhteistyötä eri tahojen, muun muassa hyvinvointialueiden kanssa.

Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (TYM-laki) yhteistyöstä säädetään tarkemmin. Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallissa työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömän monialaisen palvelutarpeen, suunnittelevat ja yhteensovittavat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelut kokonaisuuksiksi sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Yhteensovittavia palveluja ovat näiden toimijoiden järjestämisvastuulle kuuluvat työvoimapalvelut sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut. Varsinaisista palveluista säädetään erikseen kunkin toimijan järjestämisvastuulle kuuluvassa lainsäädännössä.

Yhteistyölle on siis tällä hetkellä lainsäädännöllisesti jo vahva pohja. Yhteistyön kehittämisessä kaikista keskeisimpään asemaan nouseekin yhteistyötä koskevat hyvät toimintakäytännöt. Aktivointisuunnitelmien poistuminen keinovalikoimasta siirtää työttömiä henkilöitä koskevien yhteisten suunnitelmien laadinnan tapahtuvaksi TYM-toiminnassa tai sitten yhteistyö tapahtuu sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisen välisessä yhteistyössä edellä mainittujen yleislakien yhteistyösäännösten pohjalta. Työryhmän tarkasteleman kohderyhmän kohdalla yhteistyötä on tarve tehdä myös esimerkiksi terveydenhuollon kanssa. Terveyspalvelu on keskeinen toimija erityisesti silloin, kun asiakkaan työllistymisen esteet liittyvät mielenterveys, päihde tai muihin pitkäaikaisiin terveysongelmiin. Hyvinvointialueilla on lakisääteinen velvollisuus järjestää työttömien terveystarkastuksia (terveydenhuoltolaki 13 §). Terveystarkastuksiin ohjataan asiakkaita eniten työvoimapalveluista. Sen lisäksi asiakkaita ohjautuu myös sosiaalipalveluista ja järjestöistä. Asiakkaat voivat myös omaehtoisesti hakeutua palveluun.

Työryhmä korostaa, että yhteistyön eri tahojen välillä tulisi olla sujuvaa ja helppoa. Työryhmän tarkasteleman asiakasryhmän kohdalla keskeisintä on kysymys niistä kriteereistä, joiden perusteella toimijat ohjaavat asiakkaan palvelusta toiseen. Työvoimaviranomaisen vastuulla ovat tietyt palvelut ja tietty keinovalikoima, mutta ne eivät välttämättä sovellu kaikille. Kysymys siitä, tuleeko työvoimaviranomaisen palveluita kuitenkin kaikkien kohdalla ensisijaisesti kokeilla, pitäisi arvioida ja perustella tarkkaan. Riskinä nimittäin on asiakkaan ohjaaminen palvelusta toiseen. Tässä vaarana voi olla asiakkaan väliin putoaminen kaikista palveluista, jos näissä siirtymissä epäonnistutaan. Tässä

yhteydessä tulisi kyetä kuvaamaan vastaavasti se sosiaalihuollon keinovalikoima, jolla tuen tarpeeseen voidaan vastata. Tähän on jo olemassa toimivia käytäntöjä, joita tulisi jatkotyössä ja toimeenpanossa nostaa esiin.

Työryhmä katsoo, että hyvinvointialueilla tulisi olla käytössään moniammatilliset työ- ja toimintakyvyn sekä osallisuuden tuen rakenteet. Näissä rakenteissa tulisi myös terveydenhuollolla olla selkeä ja nimetty rooli. Käytännössä tämä tarkoittaa osaavien ammattilaisten ja asiantuntijoiden osallistumista asiakasprosesseihin sekä riittävää resursointia erityisesti niille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille, jotka palvelevat työikäisiä, työelämän ulkopuolella olevia henkilöitä. Lisäksi tarvitaan yhteisiä selkeitä toimintamalleja siihen, miten asiakkaiden sujuvat palveluketjut saadaan toimiviksi terveydenhuollon, sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisten välillä. Työllistymistä edistävien sosiaalipalveluiden uudistuksen yhteydessä on tarpeen myös seurata miten muutokset vaikuttavat paitsi sosiaalihuollon, myös terveydenhuollon kuormitukseen.

Asiakkaiden aseman turvaamiseksi tulisi välttää tilanteita, joissa kukaan ei ota vastuuta asiakkaasta. Työryhmä korostaa, että aina tulisi olla joku tahon, joka seuraa asiakkaan tilannetta. Tähän yhteistyöhön vaaditaan myös resurssointia. Yhteistyön ei tulisi jäädä vain rakenteelliselle tasolle, vaan tulisi korostaa nimenomaan asiakaskohtaista monialaista yhteistyötä. Samalla on otettava huomioon, että työryhmän tarkastelemissa palveluja tarvitsevat ovat jo lähtökohdaisesti heikossa asemassa olevia henkilöitä. Työryhmä korostaa, että myös järjestöjen ja kolmannen sektorin osaaminen on tärkeää ottaa huomioon palveluita ja yhteistyötä kehitettäessä.

Tämän työryhmän tehtäviin ei ole kuulunut TYM-lain tarkastelu, joka kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön valmisteluvastuulle. Työryhmän keskusteluissa on kuitenkin sivuttu myös TYM-prosesseja ja esitetty näkemyksiä niiden kehittämisestä. TEM on tehnyt arviomuiston, johon eri tahoilla on parhaillaan ollut mahdollisuus antaa näkemyksiään. TYM-lakia koskevista huomioista on todettu, että ne voi esittää TEM:lle arviomuiston lausuntopalautteina. Työryhmätyön jälkeen jatkovalmistelussa katsotaan, miten molempien ministeriöiden valmistelu etenee ja sovitetaan yhteen.

3.2 Pääasialliset vaikutukset

3.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Suurin muutosvaikutus työryhmän ehdotuksissa liittyy kuntouttavan työtoiminnan lain kumoamiseen ja työttömyysturvalaissa tarkoitetun työllistymistä edistävän palvelun poistumiseen sosiaalihuollon palveluvalikoimasta. Tähän liittyvät suurimmat ehdotusten säästövaikutukset. Arvioitaessa muutosta asiakkaiden kannalta, esiin tulee myös kuntouttavan työtoiminnan nykyiseen kohderyhmään liittyviä riskejä ja kielteisiä vaikutuksia.

Kustannuksia ja säästöjä voi jäsenellä seuraavasti:

Kuntouttavan työtoiminnan menot koostuvat seuraavista menoeristä: valtion erilliskorvaukset kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, asiakkaiden matkakulut ja kulukorvaukset, hyvinvointialueen työntekijäresurssit ja ostopalveluihin käytetty raha. Nämä menoerät säästyvät lain kumoamisen myötä. Toisaalta tilalle tuleva palvelu muuttaa lopullista laskelmaa. Valtion erilliskorvauksesta luopuminen vähentäisi hallinnollista työtä sekä hyvinvointialueilla että Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksessa (KEHA-keskus).

Sosiaalisen kuntoutuksen pykälän sekä vuoden 1982 sosiaalihuoltolain pykälien kumoaminen tuovat säästöjä työntekijäresurssien tarpeen vähenemisenä ja ostopalvelujen vähenemisenä. Tilalle tuleva palvelu tulee olemaan tälle kohderyhmälle kuitenkin nykyisenkaltainen eli säästöä ei lopulta katsota syntyvän tästä muutoksesta.

Näiden kaikkien tilalle kehitettävästä uudesta sosiaalihuollon palvelusta aiheutuu puolestaan kustannuksia. Uuden palvelun toteuttamiseen tarvittavien henkilöstöresurssien voidaan arvioida olevan jonkin verran pienemmät kuin kumottavien palveluiden. Tämä johtuu siitä, että palvelussa ei tarvita kaikkea kuntouttavaan työtoimintaan nykyisin liittyvää säännönmukaisen palvelun hallinnointia, työpajoja ja muita resursseja sitovaa sisältöä. Asiakasmäärien arvioidaan vähenevän sosiaalihuollon palvelusta ainakin 10 %, mutta tämä voi olla enemmänkin.

Kuntouttavan työtoiminnan kokonaiskustannukset ovat arviolta noin 98,5 miljoonaa euroa vuodessa, ja palvelun piirissä on vuosittain noin 27 000 asiakasta. Sosiaalisen kuntoutuksen asiakasmääriä ja kustannuksia ei tilastoida erikseen, mutta STM:n keväällä 2025 toteuttaman kyselyn perusteella sosiaalisen kuntoutuksessa on asiakkaita arviolta noin 7 400. Tässä arvioinnissa oletetaan, että sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisen kustannus asiakasta kohden vastaa kuntouttavan työtoiminnan kustannusta, jolloin sosiaalisen kuntoutuksen kokonaiskustannuksiksi muodostuu noin 27,1 miljoonaa euroa vuodessa. Näin ollen kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen yhteenlasketut kustannukset ovat arviolta noin 125,6 miljoonaa euroa vuodessa ja palvelujen piirissä on yhteensä noin 34 400 asiakasta. Arvio perustuu käytävissä oleviin valtakunnallisiin tietoihin sekä oletukseen yksikkökustannusten yhdenmukaisuudesta.

Arvioinnissa oletetaan, että noin 10 prosenttia kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista (noin 2 700 henkilöä) on työkykyisiä tai ohjautuu TE-palveluihin. Mikäli uuden palvelun yksikkökustannus vastaisi kuntouttavan työtoiminnan kustannusta, asiakasmäärän vähenemisestä aiheutuva säästö olisi arviolta noin 9,9 miljoonaa euroa vuodessa. Työryhmässä on tarkasteltu mahdollisuuksia järjestää uusi sosiaalihuollon palvelu nykyisiä palveluja kustannustehokkaammin. Kuntouttavaan työtoimintaan liittyvän normiohjauksen keventäminen mahdollistaa rakenteiden ja hallinnollisen työn purkamista sekä tuen joustavamman järjestämisen, vaikka aiempaa yksilöllisempi tuki voi osin lisätä kustannuksia.

Mikäli oletetaan, että kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista 90 prosenttia ja sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaista 100 prosenttia siirtyy uuden palvelun piiriin ja että uuden palvelun yksikkökustannus on nykyisiä palveluja alhaisempi, voidaan uudistuksen arvioida alentavan hyvinvointialueiden kustannuksia yhteensä noin 15 miljoonalla eurolla.

Näiden sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan muutosten seurauksena tarve työvoimapalveluille ja erityisesti kohderyhmälle räätälöidyille palveluille oletettavasti kasvaa. Tällä on vaikutusta työvoimapalveluiden rahoitustarpeeseen eli kuntien valtionosuuksiin.

Uudistusten yhteisvaikutuksesta asiakkaille palveluiden osallistumisen ajalta maksettavat etuudet voivat muuttua joltain osin. Mikäli työtön ei onnistu toimimaan työllistymissuunnitelmansa ja työttömyysturvaan liitettyjen ehtojen mukaisesti, hänelle voi aiheutua etuusseuraamuksia. Näihin etuusmuutoksiin on syytä pyytää jatkovalmistelussa Kelasta tarkempaa arviota. (Kulukorvaukset on tässä jäsentelyssä sijoitettu kuntouttavan työtoiminnan kulujen säästökohtaan.) Ehdotettuihin etuusmuutoksiin liittyvät vaikutukset asiakkaiden toimeentuloon ja muun muassa toimeentulotukimenoihin tulisi arvioida tarkemmin ennen jatkovalmistelua.

Ehdotuksessa alatyöryhmän työlle asetettu erillinen säästötavoite toteutuisi siten, että kyseessä ei olisi enää työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu nykyisen kuntouttavan työtoiminnan tapaan. Näin ollen asiakkaille nykyisin työttömyysturvasta maksetut kulukorvaukset säästysisivät. Esimerkiksi vuonna 2024 kuntouttavan työtoiminnan perusteella maksettiin kulukorvauksia yhteensä noin 13,5 miljoonaa euroa. Palvelun velvoittavuuden poistumisen myötä kulukorvaus poistuisi arviolta 90 prosentilta aiemmasta kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärästä, joka tarkoittaa noin 12 miljoonan euron mahdollista säästöä. Jatkovalmistelussa on tarkennettava arviota muiden mahdollisten asiakkaille maksettavien korvauksien osalta. Tällä tavalla erillinen säästötavoite on saavutettavissa.

Ehdotus edellyttää kuitenkin sen varmistamista, että sosiaalihuollon työntekijäresurssit ovat riittävät uuden palvelun toteuttamiseen. Palvelussa tarvitaan resurssien varmistamista asiakkaan kanssa työskentelyyn, eli räätälöivään suunnitelmalliseen ja vaikuttavaan yksilötyöhön. Palvelussa hyödynnettäisiin myös erilaisia ryhmä- ja yksilömuotoisia toimintoja. Palvelu tulisi kattamaan edelleen merkittävän määrän asiakkaita, jolloin myös palvelun tuottamiseen tarvitaan riittävät resurssit.

3.2.2 Vaikutukset asiakkaisiin

Nykyisen kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat

Uudistus koskisi yhteensä noin 35 000 asiakasta, ja se kohdistuisi eri tavoin nykyisin eri palveluissa oleviin asiakkaisiin. Muutoksella olisi suurin vaikutus kuntouttavan työtoiminnan asiakkaisiin.

Työttömyysturvaa kuntouttavan työtoiminnan perusteella saaneita vuonna 2024 oli 26 925 henkilöä. Noin 10 prosenttia asiakkaista voidaan katsoa olevan jo tälläkin hetkellä toimintakykynsä puolesta kykeneviä osallistumaan työvoimaviranomaisen palveluihin. Oletuksen mukaan he hakeutuisivat työvoimaviranomaisen palveluihin ja muutoksen aiheuttamat vaikutukset riippuisivat siitä, miten työvoimaviranomaiset pystyisivät tarjoamaan heille sopivia palveluja. Etuus ja mahdolliset kulukorvaukset määräytyisivät sen mukaan, mihin palveluun he osallistuvat. Näin ollen heidän etuustilanteensa ei välttämättä heikkenisi. Siirtyminen ensisijaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin pitäisi lakimuutoksen toimeenpanossa kyetä turvaamaan saumattomasti, ettei näille asiakkaille aiheutuisi etuuden menetyksiä lakimuutoksen tullessa voimaan.

Koska sosiaalihuollon palvelu ei olisi jatkossa työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu, tästä seuraa, että karenssin takia etuusoikeutensa menettänyt ei voi alkaa saada etuutta uudelleen ns. aktiiviajan säännöllä nyt kehitettävään sosiaalihuollon palveluun osallistumalla. Myöskään kulukorvauksia ei maksettaisi sosiaalihuollon palveluun osallistumisen perusteella. Näitä muutoksia ei tapahdu, mikäli asiakkaalle löytyy työvoimaviranomaisen järjestämä työllistymistä edistävä palvelu.

Sosiaalihuollon palvelun asiakkuus ei estäisi sinänsä työttömyysetuuden saamista tai sen maksun jatkumista, mikäli muut etuuden edellytykset vain täyttyvät. Tämä on mahdollista, mikäli henkilö toimisi työllistymissuunnitelmansa mukaisesti ja osallistuisi siinä määriteltuihin palveluihin.

On epävarmaa, miten suuri osa nykyisistä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista hakeutuisi jatkossa ensisijaisiin työvoimapalveluihin. Osalle voi käydä niin, että he eivät onnistu noudattamaan työvoimaviranomaisen kanssa laatimaansa suunnitelmaa ja oikeus työttömyysetuuteen voi katketa. Näitä tapauksia ei välttämättä ole paljon, mutta tämän ryhmän kokoa on syytä tarkemmin

vielä arvioida. Ryhmän koon arvioinnin lisäksi on syytä miettiä, kuinka tällainen tilanne voidaan ehkäistä ennalta. Monialaisen palvelutarpeen arviointiin ohjaaminen on tärkeää ja auttaa oikeiden palveluiden tarpeiden tunnistamisessa. Jatkovalmistelussa tulisi myös arvioida, miten hyvällä asiakastyöllä voidaan minimoida karensseuraamuksia.

Soveltuvat työvoimapalvelut ovat keskeisessä asemassa, jotta kielteisiä etuusvaikutuksia ei aiheutuisi. Työryhmä pitää tärkeänä, että työvoimapalveluja ja työllisyyspalveluja voidaan räätälöidä heikommassa työmarkkina-asetmassa oleville henkilöille soveltuviksi.

Sosiaalihuollon palveluun osallistuminen perustuisi jatkossa vapaaehtoisuuteen eikä työttömyysturvaan liittyviin velvoitteisiin. Tästä seuraa se, että osa asiakkaista voi omasta halustaan jäädä palveluiden ulkopuolelle. Mikäli palveluista syrjään jäävien ryhmä olisi suuri, tästä voi olla seurauksia myöhempien ongelmien kasautumisena ja jatkossa tarvittaville muille palveluille. Näin ollen kaikkia oletettuja julkisen talouden kustannussäästöjä ei välttämättä tällöin saavutettaisi.

Toisaalta vapaaehtoisuus voi olla asiakasta motivoiva tekijä. Kun palveluun osallistutaan omasta halusta, palveluun sitoutuminen ja sen vaikuttavuus voi olla parempaa.

Vammaisen henkilön työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan asiakkaat

Ehdotuksella pyritään siihen, että näiden asiakkaiden palvelut ja etuudet jatkuvat melko lailla ennallaan. Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevan toiminnan mukaisessa työsuhteessa olevien tilanteen jatkuminen turvattaisiin siirtymäsäännöksiin. Muutoin uudistuksessa tavoitellaan sitä, että työsuhteisen työn työpaikat löytyisivät työvoimaviranomaisen toimesta, mutta yhteistyö sosiaalihuollon kanssa on edelleen tärkeää. YK:n vammaissopimuksen tavoitteena on, että vammaisten henkilöiden palkattomasta avotyötoiminnasta voitaisiin luopua ja tavoitteena olisi sen sijaan tuettu palkkatyö. Sosiaalihuollon kehitettävä palvelu voi toimia tässä tukena työvoimaviranomaisen rinnalla.

Sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaat

Sosiaalisessa kuntoutuksessa on ollut noin 7 400 asiakasta. Näiden asiakkaiden palveluun tulisi lainsäädännön kautta vähiten muutoksia. Oletuksena on, että heidän palvelunsa kriteerit olisivat lähtökohtaisesti ennallaan. Tämän vuoksi voitaisiin olettaa, että sosiaalista kuntoutusta saaneet asiakkaat ohjautuisivat myös uuteen palveluun.

Kotoutujat

Kuntouttava työtoiminta ei ole tarkoitettu kotoutumisen edistämisestä annettussa laissa (681/2023) tarkoitetuille kotoutujille. Kotoutujia on saattanut kuitenkin olla jonkin verran sosiaalisessa kuntoutuksessa. Nyt kehitettävässä palvelussa ei olisi tällaista erillistä rajausta. Uutta palvelua ei ole kuitenkaan tarkoitettu kotoutumispalveluksi, varsinkaan sen alkuvaiheeseen. Toimeenpanossa tulee arvioida, miten yhteistyötä eri viranomaisten kanssa tehdään tämän asiakasryhmän kohdalla.

Nuoret

Kaikki edellä kuvatut vaikutukset koskevat myös nuoria henkilöitä. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa on ollut nuorille alle 25-vuotiaille oma työtömyyden kestoon liittyvä määräaika, jonka jälkeen aktivointisuunnitelma on laadittava. Se on lyhyempi kuin muille kuntouttavan työtoiminnan asiakkaille. Tällä on haluttu vaikuttaa nuorten hakeutumiseen opiskelu- ja työllisyyspolulla eteenpäin ennen kuin ongelmat pitkittyvät. On yleisesti tunnustettu tavoite, että nuorten ohjautumista palveluihin on tarve tehostaa. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, miten palvelu kohdistuu nuorille mahdollisimman oikea-aikaisesti.

3.2.3 Vaikutukset viranomaisiin ja muihin toimijoihin

Suurin muutos seuraisi kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kumoamisesta myös viranomaisten toimintaan. Sosiaalihuollossa tilalle tuleva palvelu olisi määrärahasidonnainen, kun kuntouttavan työtoiminnan palvelu on ollut järjestäjää vahvemmin velvoittava (asiakkaalla subjektiivinen oikeus). Kuntouttavan työtoiminnan palvelu ja aktivointisuunnitelmat ovat tarkemmin säännel-

tyjä kuin uusi palvelu. Lainsäädännön kevenemisen johdosta muutokseen liittyy hallinnollisen työn vähentymistä sosiaalihuollossa. Aktivointisuunnitelmat poistuisivat, ja ostopalveluiden järjestämisen tarve vähenisi.

Työvoimaviranomaisen vastuulle puolestaan tulisi enemmän entisiä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita. Arvioiden mukaan ainakin 10 prosenttia nykyistä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista voisi osallistua toimintakykyensä puolesta työvoimaviranomaisen palveluihin. Työvoimaviranomaiset vastaisivat jatkossa aiempaa useampien työttömien työllistymissuunnitelmista, kun aktivointisuunnitelmat poistuisivat. Monialaiset työllistymissuunnitelmat säilyisivät ja sosiaalihuolto osallistuisi tähän yhteistyöhön.

Siirtyminen subjektiivisen oikeuden edellyttämästä palvelusta määrärahasidonnaiseen palveluun tuo järjestäjälle enemmän toimintamahdollisuuksia ja joustavuutta vastata henkilön tuen tarpeisiin. Koska palvelu ei olisi enää vastaavan vahvan järjestämismääräyksen piirissä kuin nykyinen kuntouttava työtoiminta, on todennäköistä, että palvelun järjestäminen hyvinvointialueilla vähenisi. Hyvinvointialueita koskee kuitenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämismääräys, josta säädetään erikseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain (612/2021) 4 §:ssä säädetään, että hyvinvointialueen on suunniteltava ja toteutettava sosiaali- ja terveydenhuolto sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisena kuin asiakkaiden tarve edellyttää. Uuden palvelun kohderyhmälle on siis oltava palveluita tarjolla.

Jatkovalmistelussa on tarkoitus kehittää myös lain toteutumisen seuranta ja sen kautta pyritään huolehtimaan siitä, että hyvinvointialueilla vastataan palvelun kohderyhmän tarpeisiin.

Ehdotuksen positiivinen vaikutus sosiaalihuollon viranomaisille on, että tarkasteltavan lainsäädännön sirpaleisuus kootaan yhteen lakiin ja yhden sääntelyn alle. Tämä voi tuoda sosiaalihuololle motivaation ja kannusteen kehittää palvelutoimintaa aiempaa yhdenmukaisemmaksi.

Asiakkaiden osallistuminen palveluun vapaaehtoisuuden pohjalta voi vaikuttaa myös järjestämiseen. Kun asiakkaat ovat motivoituneita osallistumaan palveluun, se voi heijastua palvelun toteutukseen ja kehittämiseen myönteisellä tavalla. Hallintotyön väheneminen voi myös lisätä sosiaalihuollossa tehtävän työn mielekkyyttä. Viranomaisten tehtävien kirkastaminen voi mahdollistaa

keskittymisen aiempaa paremmin sosiaalihuollon asiakastyöhön. Tämä voi tuoda näkyviin sellaisia asiakkaiden tarpeita, joita ei ole ennen pystytty ehkä tunnistamaan.

Muutoksen nopea aikataulu voi tuottaa ostopalveluita tuottaville toimijoille haasteita. Palveluiden järjestämiseen mahdollisesti tulevat katkokset saattavat johtaa siihen, että osa palveluntuottajista lopettaa palvelutoimintansa. Tämä voi vaikuttaa myös järjestöjen muuhun toimintaan.

Toisaalta tarvetta on jatkossakin matalan kynnyksen toiminnalle, joiden toteutus sopii erityisen hyvin järjestöille. Jos kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki kumotaan, STEAn rahoitusta saavien järjestöjen mahdollisuudet tarjota nykyisen kuntouttavan työtoiminnan kaltaista palvelua laajenevat. Uudistuksen myötä hyvinvointialueille tulee mahdolliseksi hankkia palvelua myös yrityksiltä, mitä kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain sääntely on tällä hetkellä rajoittanut.

3.2.4 Tunnistetut riskit

Ehdotukseen liittyy myönteisten vaikutusten lisäksi myös riskejä. Niitä on esitetty jo edellä vaikutusten arviointien yhteydessä, mutta tässä tuodaan niitä vielä koottuna esiin.

Uudistuksen keskeisimmät riskit liittyvät siihen, kuinka hyvin työvoimaviranomainen pystyy tarjoamaan jatkossa riittäviä ja sopivia työllistymistä edistäviä palveluita asiakkaille, jotka ovat olleet aiemmin kuntouttavassa työtoiminnassa ja jotka ovat muutoinkin heikossa työmarkkina-asemassa. Arviota siitä, kuinka suuri ja todennäköinen tämä riski olisi, ei vielä ole voitu tehdä. Tämänhetkisen arvion mukaan 10 % kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista olisi toimintakykynsä puolesta kykeneviä tälläkin hetkellä osallistumaan työvoimaviranomaisen palveluihin. Tähän riskiin rinnastuu myös se, jos viranomaisten yhteistyö ei toimi, ja työtön henkilö ei jostain syystä ohjaudu sopivaan palveluun.

Mikäli työvoimaviranomaisella ei ole sopivia palveluita riittävästi tarjolla tai työtön ei niihin yhteistyön ongelmien takia ohjaudu, osalle työttömistä henkilöistä aiheutuu heikennyksiä etuuksiin, kun he eivät pysty korjaamaan menettelyään

ja palauttamaan etuusoikeuttaan. Työllistymistä edistävien palveluiden ulkopuolelle jääminen heikentää myös mahdollisuuksia työllistymiseen ja voi johtaa syrjäytymiseen ja muiden ongelmien pahenemiseen.

Viranomaisten kannalta yhteistyön toimimattomuus on keskeisin riski, joka heijastuu asiakkaan asemaan, mutta se vaikeuttaa myös viranomaisten toiminnan sujuvuutta.

Kuntouttavan työtoiminnan kumoamisen jälkeen sosiaalihuollon uuden palvelun järjestämisvastuu muuttuu määrärahasidonnaiseksi palveluksi. Tämä väljentää järjestäjän järjestämisvastuuta. Muutos voi vähentää palvelun tarjoamista.

Asiakkaille kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen motivaattorina on usein toiminut etuuksien heikkenemisen uhka. Kun etuuskyytös poistuu, tämä luultavasti heikentää asiakkaiden hakeutumista sosiaalihuollon palveluun, vaikka asiakkaat hyötyisivätkin palvelusta. Vaikka tämä tapahtuu asiakkaan omasta valinnasta, osa asiakkaista ei kykene hakeutumaan heitä hyödyttävän tuen piiriin tietämättömyyden taikka elämänhallinnan tai muiden ongelmien takia ja ongelmat saattavat kasaantua. Ne saattavat johtaa vaativimpien palvelujen tarpeeseen myöhemmin.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain kumoaminen vaikuttaa myös niihin järjestöihin ja kolmannen sektorin toimijoihin, jotka ovat tarjonneet kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä ostopalveluita. Riskinä on lainmuutoksen nopea voimaantuloaikataulu ja epävarmuus korvaavista palveluista. Tämä saattaa johtaa palvelutuotannon loppumiseen, joka voi vaikuttaa myös järjestön muuhun toimintaan.

Parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työssä on korostettu palvelujen ja etuuksien nykyistä tiiviimpää yhteensovittamista. Etuusjärjestelmän näkökulmasta kuntouttavan työtoiminnan kumoaminen ja työllistymistä edistävän palvelun poistuminen sosiaalihuollon keinovalikoimasta voi johtaa etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen heikentymiseen. Tämä toteutuu siinä tapauksessa, jos työvoimaviranomainen ei pysty tarjoamaan kohderyhmälle sopivaa työllistymistä edistävää palvelua. Toimeentulotukea työttömyyden takia saaneet ovat tulottomia henkilöitä, joille aktivointisuunnitelman noudattaminen ja kuntoutta-

vaan työtoimintaan osallistuminen ovat yhteydessä toimeentulotukilain velvoitteisiin. Velvoitteiden noudattamatta jättäminen voi johtaa perusosan alentamiseen. Riskinä toimeentulotuen saajien kohdalla on, jos he eivät kykene osallistumaan työvoimaviranomaisen palveluun ja sen vuoksi eivät pysty välttämään perusosan alentamista. Kuntouttavan työtoimintaa koskevan lain kumoamisen myötä voi olla tarpeen pohtia, voisiko nyt kehitettävään sosiaalihuollon palveluun osallistuminen estää perusosan alentamisen. Tämä edellyttäisi sääntelyä lähinnä toimeentulotukilaissa. Tämän kokonaisuuden arviointi kuuluu työryhmän työn ulkopuolelle, toimeentulotukilain valmistelua koskevaan harkintaan.

3.3 Vaihtoehtoinen toteutus

Työryhmä tuo esiin päävaihtoehdon rinnalle vaihtoehtoisen mallin, jossa korostuu säästöjen sijaan asiakkaiden etuusvaikutukset. Jos vaikutusten arvioinnin perusteella arvioidaan, että joidenkin nykyisen kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden tilanne voisi muutosten johdosta heikentyä ei-toivotulla tavalla, voi olla tarpeen varautua säilyttämään sosiaalihuollolla edelleen selkeästi työllistymistä edistävä palvelu siihen liittyvine velvoitteineen. Vaihtoehto on perusteltu, jos katsotaan, että sosiaalihuollon järjestämisvastuuta tarvitaan edelleen tässä tehtävässä eikä työvoimapalveluiden tarjonta ole kaikille riittävää ja sopivan monipuolista.

Nykyisistä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista siirtyisi tässäkin vaihtoehdossa 10 prosenttia työllisyyspalvelujen asiakkaaksi. Sosiaalipalvelujen ja työllisyyspalvelujen yhteistyön parantaminen helpottaisi tuen saamista ja parantaisi palvelujen vaikuttavuutta.

Edellytetyjä säästöjä ei voida tässä vaihtoehdossa toteuttaa ainakaan samassa mittakaavassa kuin päävaihtoehdossa, koska palvelun velvoitteet ovat vahvemmat järjestäjää kohtaan. Jatkovalmistelussa tulee ratkaistavaksi, minkä mallin pohjalta valmistelu etenee.

Vaihtoehtoisessa ehdotuksessa työttömyysetuutta ja toimeentulotukea saaville säilytettäisiin sosiaalihuollon työllistymistä edistävä palvelu. Palvelu on osallistujalle työttömyysturvalain ehdot täyttävä velvoittava palvelu.

Etuusjärjestelmän kannalta palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen näkökulma on nähty mahdolliseksi huomioida tällä hetkellä parhaiten tässä vaihtoehdossa. On kuitenkin huomioitava, että etuusjärjestelmiin liittyvää uudistamistyötä on tekeillä (muun muassa sosiaaliturvakomitean työ). Erityisesti työttömien henkilöiden palveluiden ja etuuksien kokonaisuutta on nähty tarpeelliseksi tarkastella rinnakkain, jotta vältetään epätoivottavilta väliinputoajilta.

Valmisteluaikataulu huomioiden ehdotus tarkoittaisi kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain säilyttämistä. Aikataulu ei salli laajempaa uudistamista, mutta mahdollisesti pieniä muutoksia ehdittäisiin tehdä. Harkittavana on, olisiko laki syytä nimetä uudelleen. Nimeksi voisi tulla sosiaalihuollon työllistymistä edistävä toiminta. Laki on vuodelta 2001 ja nimessä esiintyy sana työtoiminta. Palvelun nimi antaa liian kapean ja vanhahtavan kuvan tarvittavasta palvelusta. Päävaihtoehtoon mukainen sosiaalihuollon palvelu toteutettaisiin muille kohderyhmille.

3.4 Muut ehdotukset

Työryhmä haluaa oman toimeksiantonsa lisäksi kiinnittää huomiota havaitsemiinsa muihin keskeisiin aiheisiin, joilla on merkitystä erilaisten ihmisten mahdollisuudessa työllistyä ja ottaa osaa yhteiskunnan toimintaan. Ne liittyvät laajemmin toimintaympäristöstä tuleviin haasteisiin sekä asioihin, joissa vastuu jakautuu usealle eri toimialalle.

Kaikkien oikeus työhön ei toteudu tällä hetkellä parhaalla mahdollisella tavalla. Tarve luoda mahdollisuuksia osallistumiseen edellyttää korkean tason yhteiskunnallisia linjauksia ja usean toimialan yhteistyötä, jotta aiheeseen voitaisiin kunnolla tarttua. Avoimien työmarkkinoiden rinnalle tarvitaan muitakin mahdollisuuksia ottaa osaa työelämään ja yhteiskuntaan. Työryhmän toimeksiantossa ei kuitenkaan ole tavoitteena niin sanottujen välityömarkkinoiden luominen ja kehittäminen, vaan työryhmä on rajautunut työssään sosiaalihuollon palvelun uudistamiseen.

Sosiaaliturvan ja palveluiden yhteensovittamisessa on edelleen kehitettävää. Tämä koskee erityisesti niitä ihmisiä, joilla on vaikeuksia toimia työttömyysturvan ehtojen mukaan, ja jotka uhkaavat jäädä toimeentulotuen varaan. Esimerkiksi palkan ja sosiaaliturvan joustavan ja kannustavan yhteensovittamisen

mallit tukisivat osatyökyisten henkilöiden työllistymistä ja motivaatiota hakeutua työmarkkinoille. Syrjäytymisvaarassa olevien nuorten tilanne kaipaa myös tarkempaa tarkastelua.

Myös hyvinvointialueiden tai kuntien rahoitusjärjestelmissä voi olla kehittämisen varaa siitä näkökulmasta, miten varmistetaan, että palveluita järjestetään ja tarjotaan yhteistyössä asiakkaiden parhaaksi.

Vammaisten ja osatyökyisten henkilöiden mahdollisuudet työllistyä ovat Suomessa liian heikot. Suomi on saanut tästä huomautuksen CRPD-komitealta vammaisten työllistymisen osalta (Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2025). Komitean mukaan vammaisten henkilöiden työllisyysaste on matala ja työllistymistä edistävät toimet riittämättömiä. Vammaisten ja osatyökyisten työllistymisen ja työelämään liittyvän osaamisen ongelmat liittyvät myös heidän mahdollisuuksiinsa työllistyä avoimille työmarkkinoille, mihin vaikuttaminen ei ole sote-palvelujen päävastuulla. Nykyisen hallituksen kaudella on toiminut TEM:n työryhmä, joka on tehnyt suosituksia vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymisen esteiden poistamiseksi. Työtä tulisi jatkaa ja työryhmä suosittelee, että näin tehtäisiin tulevalla hallituskaudella. Tarvittaisiin edelleen vaikuttamistyötä, tukea ja kannusteita työnantajille osatyökyisten palkkaamiseksi. Koska avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole aina mahdollista, on välityömarkkinatoimijoilla tärkeä rooli edesauttaa avoimille työmarkkinoille työllistymisessä. Sen vuoksi myös välityömarkkinatoimijoiden työtä tulisi kehittää.

Tällä hallituskaudella tehtyjen lainmuutosten vaikutuksia eri toimijoihin, mutta ennen kaikkea heikoimmassa asemassa oleviin asiakkaisiin, tulisi jatkossa seurata. Tähän myös eduskunnan toimeentulotukilain muutoksen yhteydessä hyväksymä lausuma velvoittaa (EV 173/2025 vp – HE 116/2025 vp). Lisäksi terveydenhuollon osallistumista työllistymistä edistävään monialaiseen yhteistyöhön tulisi lisätä sekä hyvinvointialueen sisäisissä että ulkoisissa verkostoissa.

Tässä työryhmässä on etsitty selkeyttä sosiaalipalvelujen ja työvoimaviranomaisen palvelujen väliseen työnjakoon. Osatyökyisten palvelujen kenttään kuuluu myös ammatillinen kuntoutus. Sosiaalipalvelujen, terveyspalvelujen, työvoimaviranomaisen ja ammatillisen kuntoutuksen kokonaisuuden eri toimijoiden vastuunjako, asiakaslähtöinen toiminta ja yhteistyö vaatisivat laajaa kehittämistä.

Liitteet

Liite 1 Alatyöryhmän jäsenet

Puheenjohtaja: Eveliina Pöyhönen, johtaja, sosiaali- ja terveysministeriö

Varapuheenjohtaja: Virva Juurikkala, sosiaalineuvos, sosiaali- ja terveysministeriö

Muut jäsenet ja varajäsenet:

- Hanna Liski-Wallentowitz, neuvotteleva virkamies, työ- ja elinkeinoministeriö
- Varajäsen Janne Savolainen, johtava asiantuntija, työ- ja elinkeinoministeriö
- Leena Normia-Ahlsten, kehittämisspäälikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Varajäsen Jarno Karjalainen, kehittämisspäälikkö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Irina Lindroos, työllistymistä edistävien palveluiden päälikkö, Varsinais-Suomen hyvinvointialue (Länsi- Suomen yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteinen edustaja)
- Varajäsen Saila Hohtari, aikuisten palveluiden toimialuejohtaja, Satakunnan hyvinvointialue
- Tapio Nieminen, aikuisten sosiaalipalveluiden palvelulinjajohtaja, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue (Etelä- Suomen yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteinen edustaja)
- Varajäsen Julia Wennonen, aikuissosiaalityön päälikkö, Helsingin kaupungin SOTEPE-toimiala
- Heli Pärnänen, sosiaalihohtaja, Pohjois-Savon hyvinvointialue (Itä- Suomen yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteinen edustaja)
- Varajäsen Tuuli Ollila, palvelujohtaja yhteiset ja työikäisten palvelut, Pohjois- Karjalan hyvinvointialue
- Susanna Lähde, palvelualuejohtaja, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue (Pohjois-Suomen yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteinen edustaja)

- Varajäsen Tiina Huilaja, palvelupäällikkö, Lapin hyvinvointialue
- Jutta Paavola, palvelualuejohtaja, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue (Sisä-Suomen yhteistyöalueen hyvinvointialueiden yhteinen edustaja)
- Varajäsen Elina Anttila, vastuualuejohtaja, Pirkanmaan hyvinvointialue
- Päivi Kiiskinen, erityisasiantuntija, SOSTE ry
- Varajäsen Pekka Lund, toiminnanjohtaja, Sininauhaliitto
- Anne Mäki, asiantuntija, Invalidiliitto ry (Vammaisfoorumi ry)
- Varajäsen Annina Heini, va toiminnanjohtaja, Kynnys ry

Pysyvät asiantuntijat:

- Ritva Liukonen, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö
- Niina Kovanen, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö
- Elina Palola, sosiaalineuvos, sosiaali- ja terveysministeriö
- Suvi Mäklin, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö (27.10.2025 alkaen)
- Ville Grönberg, tiimipäällikkö, johtava asiantuntija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos
- Ellen Vogt, erityisasiantuntija, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy

Asiantuntijasihteerit:

- Jaana Heinonen, erityisasiantuntija, sosiaali- ja terveysministeriö
- Susanna Rahkonen, neuvotteleva virkamies, sosiaali- ja terveysministeriö
- Heidi Havinmaa, lakimies, sosiaali- ja terveysministeriö
- Tuuli Riisalo-Mäntynen, erikoissuunnittelija, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

Tekninen sihteeri:

- Meri Päivärinta, assistentti, sosiaali- ja terveysministeriö (26.10.2025 asti)
- Sanni Vuorela, assistentti, sosiaali- ja terveysministeriö (27.10.2025 alkaen)

Liite 2 Työ- ja elinkeinoministeriön täydentävä lausuma

Työ- ja elinkeinoministeriön täydentävä lausuma

Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut työryhmän työskentelyyn ja muun muassa. tuonut valmisteluun työvoimapalveluiden järjestämiseen ja kehittämiseen liittyviä näkökulmia. Kuntouttavan työtoiminnan uudistamiseen liittyen työ- ja elinkeinoministeriöllä on meneillään oma, työvoimapalveluiden kehittämistarpeisiin liittyvä valmistelu. Ministeriö on laatinut kehittämistarpeista arviomuistion, joka on lausunnolla 18.2.2026 asti. Lausuntokierroksen jälkeen linjataan jatkovalmistelusta työvoimapalveluiden osalta.

Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelun keskeneräisyyden takia ministeriö ei tässä vaiheessa ota kantaa työryhmän ehdotuksiin. Jatkovalmistelussa ministeriöt tekevät yhteistyötä ja tarvittaessa sovittavat valmistelujaan yhteen, mikä todetaan myös käsillä olevassa työryhmän raportissa.

Hanna Liski-Wallentowitz
neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö

Liite 3 Taulukko kumottavista ja muutettavista pykälistä sekä niitä korvaavasta sääntelystä

Kumottava/muutettava sääntely	Tilalle tuleva sääntely	Huomioita
Työryhmän ehdotus		
Sosiaalihuoltolain 17 § (sosiaalinen kuntoutus) -> kumotaan	Sosiaalihuoltolain uusi pykälä, työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki	Sosiaalihuollon määrärahasidonnainen palvelu
Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d § (vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta) -> kumotaan		
Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d § (vammaisten henkilöiden työtoiminta) -> kumotaan		
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (sisältää 32 §:ää) -> kumotaan		
Vaihtoehtoinen toteutus		
Sosiaalihuoltolain 17 § (sosiaalinen kuntoutus) -> kumotaan	Sosiaalihuoltolain uusi pykälä, työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki	Sosiaalihuollon määrärahasidonnainen palvelu
Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d § (vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta) -> kumotaan		
Vuoden 1982 sosiaalihuoltolain 27 d § (vammaisten henkilöiden työtoiminta) -> kumotaan		

Kumottava/muutettava sääntely	Tilalle tuleva sääntely	Huomioita
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta -> muutetaan	Laki sosiaalihuollon työllistymistä edistävästä toiminnasta	Mahdollisesti nimi muuttuu ja vain pieniä muutoksia. Kyseessä edelleen työttömyysturvalain tarkoittama työllistymistä edistävä palvelu. Koskee yleistukea ja toimeentulotukea työttömyyden takia saavia

Liite 4 Työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen käyttökustannukset ja Aura-luokitukset

Palveluluokka	Nettokäyttökustannukset 2024	Palveluluokan sisältö
Kuntouttava työtoiminta	77,9 milj. euroa	<i>Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukainen palvelu pitkään työttömänä olleille. Luokka sisältää palvelun järjestämisen ja tuottamisen, mutta ei palveluun ohjaamista silloin, kun se tapahtuu työllisyyttä edistävänä palveluna.</i>
Vammaisten sosiaalityön ja -ohjauksen palvelut	448,2 milj. euroa	Vammaisten kuntoutusohjaus, sosiaaliohjaus, sosiaalityö, sosiaalinen kuntoutus ja sopeutumisvalmennus sekä vammaisten henkilöiden työ- ja päivätoiminta sekä vammaispalvelulain ja erityishuoltolain mukainen vammaisten aamu- ja iltapäivätoiminta sekä loma-ajan hoito.
Työelämäosallisuutta tukevat palvelut	35,6 milj. euroa	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, joilla edistetään työelämävalmiuksia, mm. vammaisten henkilöiden työhönvalmennus, vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta sekä työvoimapalvelupisteissä tuotetut sosiaali- ja terveyspalvelut.

Palveluluokka	Nettokäyttökustannukset 2024	Palveluluokan sisältö
Työikäisten sosiaalipalvelut	257,8 milj. euroa	Työikäisille tarkoitettu sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, tukisuhdetoiminta, lomaviettopalvelu, asiakkaan raha-asioiden hoitaminen ja sosiaalinen luototus sekä työikäisten asumispalvelut. Vammaisuuden, vanhuuden tai mielenterveys- ja päihdeongelman vuoksi myönnetty asumispalvelu kirjataan muihin asumispalvelun palveluluokkiin. Ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki kohdistetaan tähän luokkaan kokonaisuudessaan koskien kaikkia asiakasryhmiä. Poikkeuksena kotoutumislain perusteella maksettava valtion 100 %:sesti korvaama toimeentulotuki, joka kuuluu luokalle 2940 Maahanmuuton sosiaalipalvelut.

Lähteet

- Aho, S., Arnkil, R., Hämäläinen, K., Lind, S., Spangar, T., Tuomala J., Ojala, S., Saloniemi, A. ja Stenvall, J. (2023). Työllisyyden kuntakokeilun arviointi – Loppuraportti. Julkaisematon.
- Alankomaiden hallituksen viralliset tiedot Participation Actin ja Banenafspraak-järjestelmän uudistuksista (2024–2026).
- Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Oosi, O. ja Raukola, A. (2022). Aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuus. Eduskunta.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2025). Concluding observations on the initial report of Finland.
https://um.fi/documents/35732/0/CRPD_C_FIN_CO_1.pdf.
- EV 173/2025 vp. Eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025 vp).
- HE 164/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihoitolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 13/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 108/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 109/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.
- HE 112/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 116/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta.
- Hilpinen, M. (2023). Lainsäädäntöuudistusten vaikutukset työpajatoimintaan: Työpajatyöryhmän selvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-748-2>.
- Hytti, T. (2023). Sosiaalinen kuntoutus monialaista tukea tarvitsevan aikuisen palvelupolulla. Pääkaupunkiseudun sosiaalisen kuntoutuksen kartoitus. Helsinki: Socca – Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus.

- Hytti, T. & Hossain-Karhu, R. (2024). Näkökulmia sosiaalisen kuntoutuksen laatuun ja vaikuttavuuteen. Socca – Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Verkkoraportti. Saatavilla: <<https://socca.fi/julkaisut/nakokulmia-sosiaalisen-kuntoutuksen-laatuun-ja-vaikuttavuuteen>>.
- Juvonen-Posti P, Saikku P, Turunen J (toim.). (2020). Elinikäistä osallistumista vai elämää työ edellä? Työikäisten monialaisten palveluiden yhteensovittaminen ja vaikuttavuuden arviointi – loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:40. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-916-5>.
- Kalliomaa-Puha, L. ja Nykänen, E. (2025). Subjektiiiset ja määrärahasidonaiset oikeudet sekä ennaltaehkäisevät palvelut sosiaalihuollossa : Oikeudellinen arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2025:24. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5682-7>.
- Karjalainen, J. ja Karjalainen, V. (2010). Kuntouttava työtoiminta – aktiivista sosiaalipolitiikkaa vai työllisyyspolitiikkaa? Empiirinen tutkimus pääkaupunkiseudulta. Raportti 38/2010. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085148>.
- Karjalainen, J., Sahrio, A. ja Eklin, L. (2023). Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen tilanne hyvinvointialueilla. Palveluiden turvaamista ja yhteistyötä, luovia ratkaisuja hyödyntäen keväällä 2023. Työpaperi 40/ 2023. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Julkaisematon.
- Karjalainen, P., Liukko, E., Muurinen, H. ja Tolonen, S-M. (toim.) (2023). Käytäntötutkimuksia sosiaalityön toimintamalleista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 11/2023. ISBN 978-952-408-132-0. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-132-0>.
- Karjalainen, P., Liukko, E. & Muurinen, H. (2023). Sosiaalisen kuntoutuksen toimintamalli (THL): Sosiaalityön vaikuttavat toimintamallit – pilottivaiheen opas. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-132-0>.
- Karjalainen, P., Metteri, A. ja Strömberg-Jakka, M. (2019). Tiekartta 2030. Aikuisten parissa tehtävän sosiaalityön tulevaisuusselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:41. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4076-5>.
- Karjalainen, V. ja Karjalainen, J. (2011). Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehityssuunnasta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 46/2011. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201205085150>.

- Kuntien sote-käyttötalous palveluluokittain 2021-2022. THL kuutioraportti.
Osoitteessa: Kuntien sote-käyttötalous palveluluokittain 2021–22 - THL kuutio- ja tiivistekäyttöliittymä.
- Kuusikko-työryhmän Aikuissosiaalityön asiantuntijatyöryhmä (koonnut Nora Tanner). Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö vuonna 2021. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 4/2022. Helsinki: Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala; Espoon sosiaali- ja terveystoimi; Vantaan sosiaali- ja terveystoimi; Turun hyvinvointitoimiala; Tampereen sosiaali- ja terveyspalvelut; Oulun hyvinvointipalvelut; 2022. Saatavissa:
https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/22_06_22_Kuusikko_Aikuissosiaalityo_2021.pdf. [hel.fi]
- Liukko, E. (2009). Perussosiaalityön mahdollisuuksia : helsinkiläisten projektien näkökulmia sosiaalityön ammatillisiin käytäntöihin. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto.
- Liukko, E. ja Nykänen E. (2019). Sosiaalityön tulevaisuus – sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:47. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4091-8>.
- Mäntyneva, P. (2020). Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä: etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Väitöskirjatutkimus. Helsingin yliopisto.
- Nevala, N., Pehkonen, I., Teittinen, A., Vesala, H.T., Pörtlors, P. ja Anttila, H. (2018). Kuntoutuksen vaikuttavuus kehitysvammaisten toimintakykyyn ja työllistymiseen sekä sitä estävät ja edistävät tekijät. Järjestelmällinen kirjallisuuskatsaus. Työpapereita 133. Kansaneläkelaitos. <http://hdl.handle.net/10138/230842>.
- Normia-Ahlsten, L. ja Riisalo-Mäntynen, T. (2023). Tuetun työllistymisen menetelmät osana sosiaalihuollon palvelupolun vahvistamista. Laatuksiterieihin perustuva tuetun työllistymisen työhönvalmennus ja alihankintamalli. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 2023:18.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-100-9>.
- Normia-Ahlsten, L., Riisalo-Mäntynen, T. ja Turkia, T. (2023). Sosiaalihuolto työkyvyn tuen palvelukokonaisuudessa : Kokonaisvaltaisen tuen puuttuva palanen?. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 2023:21.
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-114-6>.
- Paanetoja, J. (2013). Työsuhteista työtä vai työtoimintaa? tutkimus vajaakuntoisen tekemän työn oikeudellisesta luonteesta. Väitöskirja. Helsingin yliopisto.

- Paanetoja, J. (2019). Vammaisten työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan uudistaminen. Selvitysraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:20. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4050-5>.
- Puromäki, H., Kuusio, H., Tuusa, M. ja Karjalainen, J. (2016). Sosiaalihoitolaki ja sosiaalinen kuntoutus. Työpaperi 47/2016. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-803-6>.
- Riisalo-Mäntynen, T. (2025). IPS-työhönvalmennus sosiaalihoollossa : Kohti yhdenvertaisia työllistymismahdollisuuksia. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpaperi 2025:17. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-493-2>.
- Saikku, P. (2016). Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Blomgren, Sanna; Karjalainen, Jouko; Karjalainen, Pekka; Kivipelto, Minna; Saikkonen, Paula; Saikku, Peppi. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. 2016. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 74-102. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-648-3>.
- Saikku, P., Joensuu, M., Männistö-Inkinen, V. ja Poutanen, J. (2023). ”Täällä ei sanota, että ei kuulu meille” : Työkykyohjelman arviointi- ja seuranta-tutkimuksen loppuraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 2023:2. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-023-1>.
- Socca. n.d. Sosiaalinen kuntoutus. Socca – Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus. Verkkosivu. Saatavilla: <https://socca.fi/toiminta/aikuiset/sosiaalinen-kuntoutus>. Viitattu 14.1.2026.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2014). Sosiaalihoollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioivan työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:32. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3524-2>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Sosiaalihooltolain soveltamisopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:5. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3959-2>.
- Sosiaalisen kuntoutuksen valtakunnallinen kehittämishanke (SOSKU) ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2018). Suositus työikäisten sosiaalisen kuntoutuksen järjestämisen laatuksiteereiksi. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-249-9>.
- Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://sotkanet.fi>.

- Työ- ja elinkeinoministeriö (2026a). Työvoimapaalvelut tukevat työllisyyttä ja kasvua. <https://tem.fi/julkiset-tyovoimapaalvelut>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2026b). TE24 Sote-yhdyspinnat-työryhmä. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM002:00/2023>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2026c). Työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta (TyöNVK). <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM088:00/2024>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2026d). TyöNVK Yhdyspintajaosto. <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM030:00/2025>.
- Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus). Työväilystilasto. <https://www.tyonvalitystilasto.fi/>.
- TrVM 13/2022 vp. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta.
- Työmarkkinatori (2024). Kansalliset suositukset yhdyspintojen rakentamiseen alueelle. <https://tyomarkkinatori.fi/uutiset/kansalliset-suositukset-yhdyspintojen-rakentamiseen-alueelle>.
- Vesala, H. T., Klem, S. ja Ahlsten, M. (2015). Kehitysvammaisten ihmisten työllisyystilanne 2013 – 2014. Kehitysvammaliiton selvityksiä 9.
- Virtanen, A. (2019). Kuntouttava työtoiminta 2019 – Kuntakyselyn osaraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Tilastoraportti 39/2020. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020100878362>.
- van Waveren, B. (2020). Alankomaiden Participation Act ei (vielä) ole menestys, ESPN Flash Report 2020/02, European Social Policy Network (ESPN), Bryssel: Euroopan komissio. Participation Act – keskeiset uudistukset (2025–2026).
- Vogt, E., Saikku, P., Blomgren, S., Karjalainen, J., Kock, T. ja Normia-Ahlsten, L. (2024). Työllistymistä ja työkykyä tukevat sosiaali- ja terveyspalvelut hyvinvointialueilla 2024. Hyvinvointialueille, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle tehdyn kyselyn tulokset. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Työpäperi 44/2024. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-341-6>.

ISSN pdf: 2242-0037
ISBN pdf: 978-952-00-7494-4



Sosiaali- ja
terveysministeriö

stm.fi/julkaisut
julkaisut.valtioneuvosto.fi