

Asia: VN/35729/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

### Taustatiedot lausunnonantajalta

#### Edustan

Muu

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?**

Osittain kyllä

#### **Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?**

Lakiesityksessä pyritään selkeyttämään hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen välistä työnjakoa määrittelemällä tarkemmin eri viranomaisten vastuualueita asiakkaiden työllistymisen esteiden perusteella. Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma on korvannut aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena vuoden 2026 alusta lähtien, ja Espoon kaupungin mielestä nyt ehdotettu lakimuutos tukee tätä kehitystä selkeyttämällä edelleen hyvinvointialueen ja työllisyysalueen välisiä vastuita.

Kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntö on ollut osin päällekkäistä sosiaalisen kuntoutuksen palvelun sekä työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin sääntelyn kanssa. Näiden kokonaisuuksien eriyttäminen on perusteltua ja toteutuisi esityksen mukaisesti, mikäli kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus poistuvat lainsäädännöstä ja työllistymisen monialainen edistäminen rakentuu jatkossa TYM-lainsäädännön varaan.

Lakiesityksessä jää kuitenkin vielä osin avoimeksi, miten selkiytetyt vastuut konkretisoituvat käytännön asiakasprosessissa ja asiakastyön sujuvuudessa eri viranomaisten välillä.

Lakiesityksessä lakkautettavien palvelujen (kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen kuntoutus ja vammaisten työtoiminta) tilalle tuleva uusi työkäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu on suunniteltu vastaamaan sekä laajan ikäryhmän että laajan palvelutarpeen omaavan asiakasryhmän yksilöllisiin tarpeisiin. Uuden palvelun kevennetyn järjestämismallin ja määrärahasidonaisuuden vuoksi Espoon kaupunki näkee haasteellisena palvelun toteutumisen yksilöllisesti ja vaikuttavasti erityisesti heikossa työmarkkinatilanteessa olevien työttömien työnhakijoiden tilanteiden ja työllistymisen edistämiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen päätyminen kokonaan herättää huolta siitä, miten uusi palvelu pystyy vastaamaan sosiaalisen kuntoutuksen asiakasryhmän tarpeisiin, joille sosiaalinen kuntoutus on ollut viimesijainen toiminnallinen palvelu.

## **2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?**

Ei kanta

### **Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?**

Lakiesityksellä pyritään selkiyttämään työnjakoa sosiaalipalvelujen, terveydenhuollon ja työvoimaviranomaisen välillä. Esityksessä jää kuitenkin vielä osin avoimeksi, miten selkiytyvät vastuut konkretisoituvat käytännön asiakasprosessissa, palvelujen saatavuudessa oikea-aikaisesti ja viranomaisten välisen yhteistyön sujuvoitumisessa.

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.

Kuntouttavassa työtoiminnassa oleva asiakas saa nykyisen säädännön mukaan työttömyysturvaan kuuluvan kulukorvauksen lisäksi matkakorvauksen, jota ei ole muissa työllistymistä edistävissä palveluissa. Tästä näkökulmasta sen poistaminen palveluna ei ratkaisevasti vaikuttaisi työllisyyspalvelujen palveluvalikkoon tai heikentäisi asiakkaiden mahdollisuuksia saada palveluja. Ennemmin voidaan Espoon kaupungin mielestä nähdä, että kuntouttavan työtoiminnan kietoutuminen työttömyysturvaan ja sen rahoitukseen on osaltaan aiemmin hämärtänyt kuntouttavan työtoiminnan lain tarkoittamaa roolia heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien henkilöiden viimesijaisena sosiaalipalveluna. Kyseessä on asiakasryhmä, joka ei ole välittömästi työmarkkinoiden käytettävissä pitkälläkään aikajänteellä. Espoon kaupunki haluaakin korostaa, että palvelun lakkauttaminen ja poistaminen lakisäätelistä palveluista edellyttää, että asiakasryhmälle turvataan riittävät sosiaalipalvelut eikä vaaraa palvelujen ulkopuolelle jäämisestä synny.

Tutkimuksen mukaan palvelujärjestelmä ja toimiva monialainen yhteistyö heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien henkilöiden tukemisessa edellyttää yhtäaikaista palvelujen yhteensovittamista hallinnon, organisaatioiden ja asiakastyön tasoilla. Pelkkä vahva hallinnollinen integraatio voi kaventaa monialaisuutta, jos se vahvistaa yhden toimijan toimintaa ja prosessia muiden toimijoiden

kustannuksella ja sosiaaliturvaetuksiin perustuva monialainen prosessi, voi keskittyä etuussiirtymiin, jolloin yksilöllisten palvelutarpeiden tunnistaminen voi vaikeutua. Eri palvelujen yhdistely on perusteltua vain, jos se kytketään jaettuihin rakenteisiin, monialaiseen päätöksentekoon ja läpinäkyvään arviointiin.

**3 Lausuntopalaute luvusta 1, onko erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta koskeva pykäläesitys 5 a § kannatettava?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?**

-

**4 Lausuntopalaute luvusta 2, onko erillinen hyvinvoinnin edistämistä koskeva 10 a § kannatettava?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?**

-

**5 Lausuntopalaute luvusta 3 - sosiaalityö ja sosiaaliohjaus: Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**6 Lausuntopalaute luvusta 3 - lapsiperhepalvelu: Onko ehdotus uudesta lapsiperhepalvelusta ja siihen sisältyvästä taloudellisesta tuesta selkeä ja toteutettavissa oleva?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**7 Lausuntopalaute luvusta 3 - Onko ehdotus uudesta työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta selkeä ja toteutettavissa oleva?**

Osittain ei

**Perustelut tiiviisti?**

Esityksessä säädettäisiin uusi työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palvelu kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalisen kuntoutuksen ja vammaisten henkilöiden työtoiminnan ja työllistymistä tukevan toiminnan tilalle. Uusi palvelu ei kytkeytyisi tiettyyn etuuteen tai työttömyyden keston, eikä siihen lähtökohtaisesti sisältyisi velvoittavuutta asiakkaalle. Kuntouttavaan

työtoimintaan liittyvän normiohjauksen keventäminen mahdollistaa rakenteiden purkamista ja tuen joustavampaa järjestämistä.

Lakiesityksessä uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun ikäryhmä on hyvin laaja (15–75 v.) ja siitä suunnitellaan palvelua, joka soveltuisi lakkautettavien palvelujen eli kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalisen kuntoutuksen ja vammaisten työtoiminnan asiakasryhmälle. Espoon kaupunki huomauttaa, että uuden palvelun muotoilu näin laajan ikä – ja kohderyhmän yksilöllisiä tarpeita vastaavaksi tuntuu hyvin haasteelliselta ja herättää kysymyksiä siitä, kuinka palvelu saadaan vaikuttavasti ja yksilöllisesti sekä riittävässä laajuudessa toteutettua.

Uuden palvelun myötä järjestämisvelvoite kevenee ja palvelua voidaan toteuttaa eri tavalla alueellisesti ja alueen tarpeisiin kohdistuen. Esityksessä todetaan, että hyvinvointialueilla palvelun järjestäminen saattaa vähentyä, koska se ei ole enää samalla tavalla erityisen järjestämisvelvollisuuden piirissä kuten kuntouttava työtoiminta on ollut. Järjestämisvelvoitteen keventyminen ei Espoon kaupungin mielestä saa tarkoittaa sitä, että palvelusta hyötyvien asiakkaiden palveluun pääsyn mahdollisuudet heikkenevät ja palveluun pääsyn kriteerejä kiristetään hyvinvointialueella. Uuden palvelun määrärahasidonnaisuus herättää huolta soveltuvien asiakkaiden pääsystä tarvitsemaansa palveluun ja kuinka paljon palvelua on tarjolla vuositasolla ja mahdollistuuko asiakkaan tavoitteellinen eteneminen esimerkiksi osallistumispäiviä joustavasti lisäämällä.

Espoossa todennäköisesti suurin osa nyt kuntouttavassa työtoiminnassa olevista asiakkaista siirtyisi uuteen työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palveluun tai työvoimaviranomaisten työllistymistä edistäviin palveluihin, erityisesti työkokeiluun. Tällä hetkellä kuntouttavaan työtoimintaan asiakkaat ohjautuvat TYM-palvelussa laadittavan monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella ja heillä arvioidaan olevan edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille tai aloittaa opiskelu. Hyvin heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä, joilla on paljon työ- ja toimintakyvyn haasteita, pyritään ohjaamaan ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin. He eivät ole kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmää, joten palvelun lakkauttaminen ei vaikuttaisi heidän tilanteeseensa. He tarvitsevat jatkossakin ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspalveluita ja ohjaamista oikean tuen piiriin. Sen sijaan huolta herättää sosiaalisen kuntoutuksen lakkauttaminen palveluna, sillä se on toiminut melko laajan asiakaskunnan viimesijaisena toiminnallisena palveluna eikä uusi säädettävä palvelu välttämättä vastaa sekä kuntouttavan työtoiminnan että sosiaalisen kuntoutuksen palvelutarpeisiin eikä samalle asiakaskunnalle.

Työ- ja toimintakykyä edistävien sosiaalipalveluiden uudistus ei lisäisi työvoimaviranomaisten asiakasmäärää. Kuntouttavassa työtoiminnassa olevat asiakkaat ovat jo nyt työvoimaviranomaisen asiakkuudessa. Esityksessä nostetaan esille, että työvoimaviranomaisten tehtävät vähentyisivät, kun kuntouttavasta työtoiminnan aloittamisesta ja päättymisestä ei enää annettaisi työvoimapolitiittista lausuntoa eikä kieltäytymiseen ja palvelun keskeyttämiseen liittyviä selvityspyyntöjä enää tehtäisi. Espoon kaupunki haluaa nostaa esille, että työvoimaviranomaisen asiakastyö näiden asiakkaiden osalta kuitenkin jatkuu normaalin asiakaspalveluprosessin mukaisesti työnhakukeskusteluina ja

palveluihin ohjaamisena, joista saattaa tulla lausunto- ja selvityspyyntötehtäviä. Näin ollen työvoimaviranomaisen tehtävien yleinen väheneminen ei ole todennäköistä.

Työllisyysalueen ja hyvinvointialueen on tärkeää tehdä yhteistyötä, jos hyvinvointialueen palvelu toteutetaan ostopalveluna järjestöiltä tai muulta kolmannelta sektorilta hankittuna, koska lausunnolla samaan aikaan oleva työllisyyspoliittinen tuki tarjoaa työllisyysalueelle mahdollisuuden hankkia samankaltaista palvelua. Tässä kohden on olennaista, ettei tuoteta ja hankita rinnakkaista palvelua vaan molemmat palvelut voisivat osaltaan täydentää heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelua ja vahvistaa heidän polkuaan kohti työ- tai koulutusuraa.

## 8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Asiakkaille kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen motivaattorina on usein toiminut etuuksien heikkenemisen uhka. Palvelun vapaaehtoisuudella voi kuitenkin olla myös positiivisia vaikutuksia. Vapaaehtoisuus ja asiakkaan sisäinen motivaatio palveluun osallistumiseen saattaa tehdä palvelusta yksilötasolla vaikuttavampaa. Palvelulla voi siten olla mahdollista saavuttaa kuntouttavaa työtoimintaa paremmin toivottuja vaikutuksia esimerkiksi työllistymisen edellytysten parantumisessa tai yleisesti yhteiskuntaan kiinnittymisessä.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain kumoaminen vaikuttaisi siten, että työnhakija ei voisi enää kuntouttavaan työtoimintaan osallistumalla täyttää työssäolovelvoitetta tai vaikuttaa koulutusta vailla olevia nuoria koskevan rajoituksen voimassaolon lakkaamiseen. Vaikka tämä mahdollisuus lakkaisi, esityksen mukaan työssäolovelvoitetta voisi kuitenkin kerryttää sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettuun uuteen palveluun osallistumalla, ja sama koskisi koulutusta vailla oleviin nuoriin liittyvää rajoitusta. Ehdotettu sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettu palvelu kerryttäisi työssäolovelvoitetta, jos henkilö on tosiasiallisesti osallistunut hänelle tarjottuun palveluun vähintään yhtenä päivänä viikossa. Espoon kaupunki huomauttaa, että uuden palvelun kohdalla työssäolovelvoitetta saa kerrytettyä hyvin kevyellä palveluun osallistumismäärällä verrattuna muihin työssäolovelvoitetta purkaviin palveluihin ja toimintoihin.

Lakiesityksessä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen toimittamasta listasta hyvinvointialueille työttömistä henkilöistä, joiden pääasiallinen toimeentulo on perustunut työttömyyden johdosta viimeisen kuuden kuukauden ajalta maksettuun toimeentulotukeen. Toimeentulotukea saavat ohjataan nykyisen toimeentulotukilain mukaisesti aktiivisesti ilmoittautumaan työnhakijoiksi ja ensisijaisen etuuden piiriin. Kaikki työnhakijoiksi ohjatut asiakkaat eivät kuitenkaan ole oikeutettuja työttömyysetuuteen, joten toimeentulotuki on edelleen heidän kohdallaan toimeentulona. Esityksestä ei tule esille se, tunnistetaanko toimeentulotuen saajista ne, jotka ovat jo ilmoittautuneet työnhakijoiksi vai toimitetaanko hyvinvointialueille listaus kaikista kriteerit täyttävistä saajista. Jos listaus sisältää myös jo työnhakijaksi ilmoittautuneet, saattaa sosiaalipalvelut kontaktoida jo työnhakijoiksi ilmoittautuneita henkilöitä tuen tarpeen arvioinnilla ja tarjota uutta työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palvelua ilman yhteistyötä työvoimaviranomaisen kanssa.

Espoon kaupungin mielestä tässä olisi hyvä pohtia miten yhteistyötä olisi mahdollista toteuttaa, jotta vältytään päällekkäiseltä työltä ja ohjauksilta sekä tiedonvaihdon katkoksilta.

**9 Lausuntopalaute sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaiheessa: neuvonta ja ohjaus, vireilletulo ja sosiaalihuollon asiakkuus, yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon ja tuen tarpeen arviointi (luvut 2 ja 4)  
Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**10 Lausuntopalaute luvusta 4 – asiakassuunnitelma ja omatyöntekijä? Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**11 Lausuntopalaute luvusta 4 - erityistä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoitus. Onko ehdotus selkeä ja toteutettavissa oleva?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?**

-

**13 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalityöntekijän erityiset tehtävät. Onko ehdotus selkeä ja toteutettavissa oleva?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**14 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija. Onko ehdotus selkeä ja toteutettavissa oleva?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**15 Lausuntopalaute sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaamisesta. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?**

Ei kantaa

**Perustelut tiiviisti?**

-

**16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?**

-

**17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?**

-

**18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?**

Osittain ei

**Perustelut tiiviisti?**

Lakiesityksessä mainitaan työ- ja toimintakykyä edistävien sosiaalipalvelujen uudistuksen nostavan jonkin verran työvoimaviranomaisen asiakasmäärää ja asiakastyötä. Espoon kaupunki haluaa korostaa, että kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat ovat jo nykyisellään työllisyyspalveluiden asiakkaita sekä toimeentulotukilain muutos on ohjannut uusia asiakkaita ilmoittautumaan työnhakijoiksi ja hakemaan ensisijaisia etuuksia. Asiakastyön osalta aktiivisessa asiakaspalveluprosessissa olevien työnhakijoiden määrä lisääntyy muutosten myötä sekä kuntouttavan työtoiminnan että sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaiden palveluohjauksen määrä heille soveltuviin palveluihin tulee kasvamaan. Jos soveltuvia palveluita ei ole tarpeeksi asiakkaiden tilanteiden edistämiseen ja heidän työttömyytensä pitkittyy, tulee kuntien maksuosuus työttömyysturvasta kasvamaan.

Myös kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen palvelujen loppumista osaltaan korvaamaan suunniteltu uusi työllisyyspoliittinen tuki tuo työvoimaviranomaiselle uusia tehtäviä, jotka sitovat resursseja suunnitteluun ja toteuttamiseen ja mahdollisiin maksatusjärjestelmien muutoksiin.

**19 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten muista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista?**

Ei

**Perustelut tiiviisti?**

Erilaiset lakimuutokset (toimeentulotukilaki, kotoutumislaki, sosiaalihuoltolain uudistus, työllisyyspoliittinen tuki) suuntaavat työvoimaviranomaisille lisää tehtäviä, jotka eivät ole samassa linjassa työllisyyspalvelujen ydintehtävän eli työnvälityksen kanssa. Lakimuutosten myötä työllisyyspalveluiden asiakkaiksi ohjautuu lisää haastavassa työmarkkinatilanteessa olevia asiakkaita, joiden palvelutarpeet kohdistuvat erityisesti sosiaali- ja terveystalouteen. Näiden palvelujen

saatavuudessa on kuitenkin haasteita ja asiakkaiden tilanteiden edistäminen työllisyyspalveluissa on hankalaa. Sosiaalibarometrin (2026) mukaan pitkäaikaistyöttömät ja erilaista tukea tarvitsevat eivät saa tarpeeksi tarvitsemiaan palveluja ja yhtenä syynä tähän nostetaan vaikeudet päästä sosiaali- ja terveyspalveluihin. Työvoimapalvelujen vaikuttavuus ja työnhakijoiden eteneminen kohti työ- ja koulutusuria ei ole vain työllisyyspalveluiden toiminnasta kiinni vaan ratkaisevaa on myös se, kuinka hyvin asiakkaille mahdollistuu heidän tarvitsemansa sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelut.

Työllisyyspalveluiden ei tule vastata tosiasiallisesti työkyvyttömiä asiakkaiden palveluista tai rahoituksesta. Näiden asiakkaiden palvelut kuuluvat ensisijaisesti hyvinvointialueelle, ja rahoitusvastuun tulee seurata tehtävää. Espoon kaupunki näkee tärkeäksi sen, että arvioidaan myös niiden asiakkaiden asemaa, joilla ei ole realistista mahdollisuutta siirtyä työvoimapalveluihin tai osallistua edes kuntouttavan työtoiminnan kaltaisiin palveluihin. Tälle ryhmälle tulee tarvittaessa määritellä tarkoituksenmukainen etuus, palvelu ja vastuutaho, jotta he eivät ohjaudu epätarkoituksenmukaisiin ja kalliisiin hallinnollisiin prosesseihin. Espoon kaupungin näkemyksen mukaan palvelujärjestelmää tulee kehittää niin, että roolit, vastuut ja kannustimet ovat läpinäkyvät ja oikeudenmukaisesti jakautuneet kunnan, hyvinvointialueen ja valtion välillä. Tämä edellyttää mahdollisesti myös lainsäädännön ja etuusjärjestelmien tarkastelua, jotta palvelut muodostavat asiakkaalle selkeän ja toimivan kokonaisuuden.

Sipilä Hilla-Maaria  
Espoon kaupunki - Työllisyyspalvelut