

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän katsaus uudistamisen tilanteesta

Sosiaali- ja terveysministeriö

1 Sisällys

1 Taustaa	4
1.1 Työryhmän toimeksianto	4
1.2 Toimeentulotuen oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän havaitsemia ongelmia	5
1.3 Työryhmän esiin nostamia kehittämistarpeita	6
1.4 Työryhmän työn rajaus	7
2 Toimeentulotuen tavoitteet	9
3 Toimeentulotuen roolin ja kehittämisen arviointia	11
3.1 Harkinnanvarainen viimesijainen toimeentulotuki jakautuu Kelan ja sosiaalihuollon kesken	11
3.2 Harkinnanvaraisesta viimesijaisesta tukimuodosta osa määritellään osaksi etuusjärjestelmää	13
3.3 Harkinnanvarainen viimesijainen toimeentulotuki on kokonaan sosiaalihuollon vastuulla	15
3.4 Muita vaihtoehtoja: Asiakkaiden jakaminen	16
Kelan sosiaalihuollon osaamisen lisääminen	18
Kelalle siirtyisi täydentävän toimeentulotuen menoeriä	18
4. Esimerkki perustoimeentulotuen ja täydentävän ja ehkäisevän tuen uudelleenmuotoilusta	20
Liite 1: Nykytilan mukainen toiminta ja kehittäminen toimeenpanijoiden näkökulmasta	22

1 Taustaa

1.1 Työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävä on asettamispäätöksen mukaan seuraavaa:

Toimeentulotukilain uudistamista valmistelevalle työryhmälle tehtävänä on tehdä ehdotus toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena. Työryhmän tulee ottaa ehdotusta laatiessaan huomioon sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen liittyvä muutostyö, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät jatkossa maakuntatasoiselle toimijalle. Toimeentulotuen tulee uudistuneessa sosiaalihuollon rakenteessa toimia kiinteästi sosiaalityön välineenä ja osana sosiaalihuollon tuen ja palveluiden kokonaisuutta. Työryhmän tulee tehdä ehdotuksensa myös siitä, miten yhteys ensisijaisen etuuskien ja toimeentulotuen toimeenpanon välillä toimii mahdollisimman sujuvana ja miten toimeentulotuen myöntämisessä voitaisiin hyödyntää etuusjärjestelmästä kertynyttä tietoa ja sähköisiä menetelmiä mahdollisimman tehokkaasti. Työryhmä ottaa työssään tarkasteluun myös hallitusohjelman toimeentulotukea koskevat kirjaukset koskien ehkäisevän toimeentulotuen roolia sekä työnteon esteiden helpottamista.

Työryhmän on toivottu raportoivan työstään helmikuussa. Tässä katsauksessa avataan eri näkökohtia, joita toimeentulotuen kehittämiseen liittyy. Katsauksessa kuvataan sosiaaliturvajärjestelmän rakentamiseen liittyviä erilaisia vaihtoehtoja etenemiselle sekä esitetään eri vaihtoehtoihin liittyviä näkökohtia ja selvitystarpeita. Osa nykymallin ongelmista liittyy toimeenpanoon mikä myös tuodaan raportissa esiin. Tässä katsauksessa esitetään erilaisia vaihtoehtoja ja selvitystarpeita yleisellä tasolla. Myöhemmässä loppumietintövaiheessa voidaan arvioida tarkemmin kokonaisuutta eli sitä, mitä vaikutuksia tavoitellulla uudistuksella on koko toimeentulotuen asiakaskunnalle, toimeenpanolle, rahoitusrakenteelle sekä muulle palvelu- ja etuusjärjestelmälle.

1.2 Toimeentulotuen oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän havaitsemia ongelmia

Sosiaali- ja terveysministeriössä työskenteli toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä, joka työskenteli 3.12.2018 – 31.1.2020 välisellä ajalla. Oikeudellisen asiantuntijatyöryhmän mietinnössä on selostettu lainsäädännön taustaa, ongelmia sekä kehittämiskohteita laajemmin. Mietintö löytyy täältä: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162264> Tässä kootusti oikeudellisen työryhmän havaitsemia ongelmia.

Toimeentulotuen rakenne ja yhteydet sosiaalihuoltoon

- Perustoimeentulotuen rooli osana sosiaalihuoltoa kaipaisi jatkossa selkeyttämistä. Perustoimeentulotuen yhteys sosiaalihuoltoon toteutuu tällä hetkellä Kelan ja kunnan yhteistyön kautta, minkä johdosta tulisi arvioida, olisiko yhteistyötä säänneltävä aiempaa tarkemmin myös lainsäädännön tasolla.
- Tuen eri osien sisältöä, tavoitteita sekä niiden toimeenpanon edellyttämän harkinnan alaa tulisi arvioida. Lisäksi on tarpeen selvittää laskelman merkitystä, siihen liittyviä menettelyitä ja sääntelytarpeita.

Perustoimeentulotuen ja sosiaalityön prosessien erillisyys

- Osalle sosiaalityön tarpeessa oleville tuen ja palvelun eriytyminen on tuottanut ongelmia avun piiriin ohjautumisessa. Jatkossa on selvitettävä, miten toimeentulotukea saavien sosiaalityön tarpeessa olevien ihmisten asemaa voidaan parantaa. Lisäksi tulisi arvioida, miten perusosan alentamisprosessia tulisi kehittää.
- Perusosan alentamiseen liittyvän selvittelyn yhteydessä tulisi huomioida myös vähimmäisturvaan liittyvät velvollisuudet asiakkaalle. Niiden tulisi olla selkeät ja asiakkaalla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa omaan toimintaansa. Tämän vuoksi myös tarjolla oleviin palveluihin ja niiden saatavuuteen tulee kiinnittää huomiota.

Toimeentulotuki ja viimesijaisen vastuun kohdentuminen

- Vastuu välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisesta kaipaa selkeyttämistä toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain osalta.
- Toimeentulotukilain 14 §:n 3 momentin tarkoittama poikkeussääntely kaipaisi myös selkeyttämistä. Ongelmallista on, jos tämän säännöksen perusteella ehkäisevää tukea aletaan tulkita laajemmin tarkoittamaan kunnan viimesijaista vastuuta, vaikka se ei ole ollut poikkeussäännöksen tarkoitus. Se ei ole myöskään ehkäisevän tuen varsinaisen tavoitteen mukainen tulkinta.

Toimeentulokityöryhmä on kartoittanut alkuvaiheen työssään sitä, miten toimeentulotukilakia ja sen toimeenpanoa voitaisiin kehittää niin, että toimeentulotukilain tavoite ja työryhmän työlle asetetut tavoitteet toteutuvat. Tällä hetkellä kehitettävää on siinä, miten haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden kokonaistilanne tulisi huomioiduksi toimeentulotukea myönnettäessä ja esimerkiksi sosiaalihuollon ammattilaisten apua tarvitsevat pääsisivät avun piiriin sujuvasti ja ajoissa. Työryhmä on käsitellyt myös tietojenvaihdon kysymyksiä kahden viranomaisen, eli Kelan ja kuntien välillä. Tämä on nostanut esiin myös tietojen vaihtoa koskevan lainsäädännön ja sen taustalla olevien hallinto-oikeuden periaatteiden tuomat reunaehdot viranomaistoiminnalle. Uudistuksessa on huomioitava myös se, että sosiaalihuollon järjestämisvastuu on siirtymässä kunnilta myöhemmin perustettavien hyvinvointialueiden vastuulle (Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskeväksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi).

1.3 Työryhmän esiin nostamia kehittämistarpeita

Työryhmän työn alkuvaiheessa kartoitettiin ryhmän näkemyksiä kehittämistarpeista. Jäsenet nostivat esiin muun muassa seuraavia asioita:

- Toimeentulotuen viimesijaisuus ja tilapäisyys on hämärtynyt. Osalle tuesta on tullut ensisijainen etuus.
- Viimesijainen vastuu perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamasta välttämättömästä toimeentulosta on epäselvä. Kahden viranomaisen mallissa vaarana on, että asiakas jää järjestelmien väliin ja heikoimmassa asemassa olevat ja erityistä tukea tarvitsevat asiakkaat saattavat pudota avun ulkopuolelle.
- Perustoimeentulotuen päätöksenteko ei aina ota riittävästi huomioon yksilöllisiä olosuhteita. Perustoimeentulotuen suhde sosiaalihuoltolakiin ja sosiaalityöhön tulisi selkeyttää.
- Kiireellisten hakemusten käsittelyssä ongelmallista on, että perustoimeentulotukipäätös vaaditaan ennen kuin voi asioida kunnassa.
- Toimeentulotuen sisällön tarkistaminen voisi olla paikallaan ja sen arvioiminen, mitä menoja perustoimeentulotuen perusosan pitäisi nykypäivänä kattaa.
- Ensisijaisten etuuksien toistuvan hakematta jättämisen ja oman elatusvelvollisuuden merkitys tulisi lainsäädännössä olla selkeämpi. Ensisijaisten etuuksien hakeminen viran puolesta?
- Nykyisellä perusosan alentamismenettelyllä ei ole havaittu toivottua vaikutusta.

- Kelan ja kunnan välillä tarvitaan yhteistä sujuvasti toimivaa asiakastietojen vaihtoa. Kaksisuuntaisen tietojärjestelmän ja yhteisen asiakassuunnitelman puute on ongelma.
- Lääke- ja asumismenojen huomiointiin liittyy ongelmia. Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen välinen suhde tuli esiin sekä taustalla vaikuttava asumisen kalleus ja kohtuuhintaisten asuntojen puute.
- Hyvänä nähtiin Kelan tieto ensisijaisista etuuksista, asiointikanavien kehittyminen sekä se, että tilastotietoa on saatavilla enemmän.

Toimeentulotuen toimeenpanon jakautuessa kahdelle itsenäiselle viranomaiselle on huomioitava myös taustalla vaikuttavat hallinto-oikeuden periaatteet sekä tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön asettamat reunaehdot. Tietoa ei voida jakaa viranomaisten kesken ilman täsmällistä sääntelyä, vaikka asiakas olisikin sama. Toimeentulotukilainsäädäntö mahdollistaa tietojen vaihdon Kelan ja kunnan välillä varsin kattavasti viranomaisen pyynnöstä, mutta kunnasta Kelaan tapahtuva oma-aloitteinen ja teknisen käyttöyhteyden kautta toimiva tietojenvaihto edellyttää lainsäädäntöön tarkennuksia ottaen huomioon tietosuojanäkökohdat. Hyvään hallintoon kuuluu viranomaisten välinen yhteistyö. On kuitenkin huomioitava, että jokainen viranomainen on toiminnallisesti ja organisatorisesti itsenäinen julkisyhteisön toimielin ja viranomainen voi käyttää julkista valtaa vain laissa määritellyn toimivallan perusteella ja lain rajoissa. Tämän vuoksi on tärkeää, että toimeentulotuen kohdalla laista ilmenee selkeästi kummankin toimeenpanijan toimivalta sekä sen toimeenpaneman tuen tavoitteet ja tarkoitus.

1.4 Työryhmän työn rajaus

Valtioneuvosto asetti keväällä 2020 parlamentaarisen komitean, jonka tehtävänä on uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Komitean toimikausi päättyy vuonna 2027. Sosiaaliturvan uudistamisella pyritään pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen. Uudistus toteutetaan perusturvan tasoa heikentämättä.

Toimeentulotuen oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä totesi oman raporttinsa lopussa, että laajoja muutoksia toimeentulotukeen ei voida tehdä irrallaan sosiaaliturvan muusta kehittämisestä. Tehokkaammin toimeentulotuen käytön vähentämistä voitaisiin tavoitella kehittämällä ensisijaisia tukimuotoja nykyistä kattavammiksi jopa siinä määrin, ettei toimeentulotuen pitkäaikaiseen tarpeeseen päädyttäisi enää ainoastaan taloudellisen tuen tarpeen vuoksi. Tätä kautta tultaisiin vahvistaneeksi toimeentulotuen viimesijaista ja tilapäistä luonnetta. Tähän liittyisi myös sosiaalihuollon roolin korostuminen niiden asiakkaiden kohdalla, jotka edelleen tarvitsisivat viimesijaista tukea.

Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että ”toteutetaan toimeentulotuen kokonaisuudistus, jolla varmistetaan riittävä viimesijaisten toimeentulon turva ja sosiaalista tukea tarvitsevien ihmisten oikea-aikaiset palvelut”. Toimeentulotukityöryhmä tähtää toimeentulotukilain uudistamiseen

tällä vaalikaudella. Tästä syystä työryhmän työssä rajaudutaan muutoksiin, joissa toimeentulotukea kehitetään sen nykyisistä tavoitteista käsin. Tässä työryhmässä ei käsitellä toimeentulotuen tasoa, jonka voi katsoa liittyvän sosiaaliturvan kokonaisuuteen. Myöskään toimeentulotuen tarpeen kasvun taustasyihin ei työryhmällä ole mahdollisuutta paneutua.

2 Toimeentulotuen tavoitteet

Toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentissa määritellään toimeentulotuen tavoitteeksi seuraavaa:

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsestä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotukilain tavoitteissa näkyy yhteys perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Siinä säädetään seuraavaa:

Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Vähintään välttämätön toimeentulo

Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään perustuslain tarkoittama välttämätön toimeentulo. Kuten oikeudellisen työryhmän raportissa on tarkemmin selostettu, toimeentulotukijärjestelmällä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus.

Viimesijainen tuki

Toimeentulotuen viimesijaisuus tarkoittaa, että muut tulon lähteet on käytettävä ensin. Tämän arvioimiseksi asiakkaalla on laaja selvittämisvelvollisuus tuloistaan ja menoistaan. Oikeus tukeen perustuu käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä toimeentulotukilaissa hyväksytyksi katsottujen menojen erotukseen sekä muihin laissa esitettyihin kriteereihin.

Tuen tarve eikä ole voinut hankkia tuloja

Toimeentulotuki myönnetään etukäteen pääsääntöisesti kuukaudeksi kerrallaan. Toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään tai muista laissa luetelluista lähteistä¹. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja otto-lastensa elatuksesta.”

¹2 §: ”Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja otto-lastensa elatuksesta.”

nähdä tavoitteen siitä, että tukea haettaessa voitaisiin arvioida asiakkaan tilannetta laajemmin. Eli voisiko henkilö hankkia itselleen tuloja esimerkiksi menemällä töihin tai osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin.

Itsenäisen selviytymisen edistäminen

Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Itsenäisen selviytymisen edistämisen tavoitteen kautta toimeentulotuen myöntämisharkinta kytkeytyy laajemmin henkilön ja perheen tilanteen läpikäyntiin ja pidempijänteisiin tavoitteisiin. Jos esimerkiksi näköpiirissä on työllistyminen lähiaikoina, tulisi toimeentulotuen myöntämisellä edistää tätä tavoitetta eikä edellyttää jotakin sellaista, joka estäisi tavoitteen toteutumisen. Esimerkiksi auton realisoimista ei ole perusteltua vaatia henkilöltä, jonka työllistymisen edellytyksenä on mahdollisuus käyttää omaa autoa työmatkoilla tai työtehtävissä.

Sosiaalihuoltoon kuuluva

Toimeentulotuki on kehittynyt osana kunnallista sosiaalihuoltoa, missä se on alun perin toiminut sosiaalityön välineenä. Oikeudellisen asiantuntijaryhmän raportissa on selostettu tarkemmin toimeentulotuen historiaa. Toimeentulotuki on perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan säädetty edelleen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tukimuodoksi. Vaikka tuen myöntämisessä on hyödynnetty jo ennen Kela-siirtoa eriytyntä etuuskäsittelyn prosessia, yhteys sosiaalihuoltoon on tuen ominaisuus. Tämä näkyy siinä, että tuki on viimesijainen ja edellyttää tilannekohtaista harkintaa, jolla taas voi olla joidenkin asiakkaiden kohdalla yhteys laajempaan sosiaalihuollon tukeen ja palveluihin.

3 Toimeentulotuen roolin ja kehittämisen arviointia

Edellä kuvattuja toimeentulotuella asetettuja tavoitteita voidaan toteuttaa eri tavoin. Nykymalliin kehittäminen tarkoittaa, että toimeentulotuen toimeenpano jakautuu jatkossakin Kelan ja kunnan ja jatkossa tulevan hyvinvointialueen sosiaalihuollon kesken. Nykymalli edellyttää kuitenkin, että lainsäädäntöön tehdään sisällöllisiä muutoksia nykymalliin liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi, ellei katsota, että pelkän toimeenpanon kehittäminen riittää.

Seuraavassa käydään läpi tiiviissä muodossa erilaisia muitakin sosiaaliturvan rakenteeseen liittyviä tapoja toimeentulotuen roolin määrittelemiseksi ja kehittämiseksi. Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyy erilaisia ongelmia ja selvittämistarpeita.

3.1 Harkinnanvarainen viimesijainen toimeentulotuki jakautuu Kelan ja sosiaalihuollon kesken

Tämä vaihtoehto pohjautuu nykymalliin, jossa toimeentulotuen toimeenpano jakautuu jatkossakin Kelan ja kunnan (jatkossa hyvinvointialueen) järjestämisvastuulle kuuluvan sosiaalihuollon kesken. Minimissään selkeyttäminen voi tarkoittaa perustoimeentulotuen vielä tarkempaa määrittelyä lainsäädännössä edelleen siltä pohjalta, että perustoimeentulotuen kytkentä sosiaalihuoltoon tunnustetaan hyvin rajatuksi. Mallin heikkous on, että perustoimeentulotuen kuuluminen sosiaalihuoltoon vain välillisesti voi kuitenkin jättää tuen tavoitteet ja sen aseman sosiaaliturvajärjestelmässä hieman epäselväksi. Sosiaalihuollon tarpeessa olevien asiakkaiden asemaa voidaan parantaa jonkin verran tekemällä tarkennuksia Kelan ja kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) tietojenvaihtoa koskeviin säännöksiin, mutta pääosin parantaminen tapahtuu toimeenpanoa kehittämällä. Viimesijaisen vastuun kohdentamiseksi on välttämätöntä selkeyttää Kelan ja kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) vastuita. Nämä muutokset ovat periaatteellisia ja vievät kehittämisen kohdassa 3.2 esitetyn vaihtoehdon suuntaan.

Jaksossa 4 on esitetty tarkempi esimerkki, miten toimeentulotuen sisältöä voisi tähän vaihtoehtoon liittyen kehittää. Tässä esitetään yleisiä huomioita. Jos Kelan toimeenpanema perustoimeentuki jää nykyisellä tavalla sosiaalihuoltoon hyvin rajatusti ja välillisesti liittyväksi tukimuodoksi, sosiaalihuoltoon kytketymistä on kyettävä avaamaan hyvin esityksen perusteluissa. Samalla on määriteltävä, miltä osin perustoimeentulotuessa silti pyritään edistämään sosiaalihuollon tavoitteita ja siihen liittyvää harkintaa ja miten. Tuen sisältöön on tässä mallissa tarve tehdä

tarkennuksia tuen hakemisen, sen rakenteen, laskelman merkityksen sekä Kelan ja kunnan yhteistyön osalta. Myös tietojen vaihdon tilanteiden tarkempaa sääntelyä tarvitaan huomioiden, että kahden viranomaisen mallissa tietojenluovutustilanteet on määriteltävä laissa tarkasti. Lisäksi olisi määriteltävä, olisiko Kelan myöntämä perustoimeentulotuki edelleen perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamaa välttämätöntä toimeentuloa turvaava ja viimesijainen tukimuoto². Näiltä osin tuen myöntämiseen voidaan katsoa tarvittavan laajempaa sosiaalihuollon ammattilaisen harkintaa ja mahdollisuutta tarjota myös palveluita. Jos katsotaan, että välttämättömän ja viimesijaisen tuen tulisi tästä syystä kuulua yksinomaan sosiaalihuollon vastuulle, se saattaa samalla merkitä sitä, että Kelalle jäävä perustoimeentulotuki alkaa muistuttaa enemmän etuusjärjestelmään kuuluvaa rahaetuutta. Tuen rakenteen ja siihen liittyvän harkinnan muokkaamisella voikin olla myös periaatteellisempia ulottuvuuksia.

Sosiaalihuollon vastuulle kuuluvan täydentävän ja ehkäisevän tuen rakennetta on tarpeen tarkastella myös tarkemmin. Harkittavaksi voisi tulla mahdollisuus yhdistää nämä tukimuodot yhdeksi harkinnanvaraiseksi toimeentulotuen muodoksi. Myös se, mihin tukeen asiakkaalla on subjektiivinen oikeus, tulisi täsmentää.

Edellä olevat kysymykset vaativat vielä selvittämistä jatkotyön yhteydessä. Lainvalmistelun kannalta tämä vaihtoehto tuo mukanaan useita muutoksia lakiin ja myös nykyistä yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä. Lainsäädännössä sivutaan oikeudellisesti hankaliakin kysymyksiä. Se, että eduskunta on edellyttänyt toimeentulotukilain uudistuksessa pyrittävän vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena, puoltaisi PL 19.1 kohdan eli ihmisarvoisen elämän edellytysten painottamista jatkovalmistelussa. Esitys on myös syytä käsitellä perustuslakivaliokunnassa. Ainakin perustoimeentulotuen ja sosiaalihuollon välinen työnjako ja rajattu sosiaalihuoltoon kuulumisen jättää perustoimeentulotuen roolin jossain määrin epävarmalle pohjalle tai ainakin sitä tulee pystyä huolella perustelevaan. Tässä vaihtoehdossa perustoimeentulotuki olisi siis edelleen sosiaalihuoltoon kuuluva eikä osa muuta etuusjärjestelmää, mutta asia saattaa jäädä hieman tulkinnan varaiseksi. Jos asiaa halutaan selkeyttää, on edetävä vaihtoehtojen 3.2 tai 3.3 pohjalta. Tietojenvaihdon osalta lainsäädäntö vaatii myös tietojenvaihtoa koskevan yleisen lainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön huomiointia ja tätä koskevaa asiantuntemusta.

Asiakkaiden aseman kannalta tässä mallissa tulisi kyetä erottamaan ne tilanteet ja asiakkaat, joiden kohdalla yksilöllisempi työskentely on tarpeen. Tuen jakautuessa edelleen Kelan ja sosiaalihuollon kesken, yhteistyö ja toimeenpano ovat hyvin tärkeässä roolissa. Onnistunut toimeenpano vaatii tuekseen aiempaa selkeämpää ja tässä tapauksessa myös yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä, mutta myös kahdensuuntaista tiedonvaihtovälineitä ja riittävää resursointia. Toimeenpanosta vastaavilla molemmilla tahoilla tulee olla riittävät resurssit ja asiantuntijuus tarvittaessa yksilölliseen asiakkaan asian hoitamiseen. Asioinnissa on kiinnitettävä huomioita asiointikanavien kattavuuteen ja siihen, että erilaiset asiakasryhmät saavat asiansa hoidettua. Sosiaalihuollon mahdollinen siirtyminen hyvinvointialueille on myös huomioitava.

² Perustuslain 19 §:n 1 momentin toimeenpanoon ei ole määritelty mitään rahamääräistä etuutta. Tällöin herää kysymys siitä, voiko yksilö hakea etuutta, jota ei ole tarkemmin määritelty, joltain julkisen vallan (lähinnä valtion) organisaatiolta suoraan subjektiivisena oikeutena perustuslain nojalla.

Mikäli valmistelua jatketaan tämän vaihtoehdon pohjalta, jatkovalmistelussa on arvioitava, millaisia lisäresursseja ja asiantuntemusta tavoitteita vastaava toimeenpano ehkä vaatisi ja tulisiko työntekijöiden asiantuntemusta ja Kelan käytössä olevien huolen tunnistamisen välineitä määrittellä tarkemmin. Samoin voisi arvioida, olisiko lainsäädäntöön otettava myös tarkempia säännöksiä asioinnin osalta. Tähän liittyvät myös hyvät käytännöt toimeenpanon organisoinnissa Kelan ja tulevien hyvinvointialueiden sosiaalihuollon välillä. Yhteisissä tiloissa tai muuten läheisessä yhteistyössä toimiminen sekä tietojärjestelmien kehittämisen mahdollisuudet on tässä yhteydessä hyvä tuoda esiin. Kahden viranomaisen mallissa toimeentulotukitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen sekä soveltamis- ja tulkintakysymykset ansaitsisivat myös nykyistä vahvemman organisoinnin ja resursoinnin, eli riittävän vahvan hallinnollisen ohjauselimen. Yksi ratkaisu tähän olisi sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyön perustettava toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta.

Eräänä nykymallin kehittämissuunnitelmana on myös esitetty 0-mallia. Tässä vaihtoehdossa ei tehtäisi lainsäädäntöön muutoksia ja ongelmiin puututtaisiin pelkästään toimeenpanoa kehittämällä. Tässä vaihtoehdossa muiden meneillään olevien rakenneuudistusten vaikutuksia toimeentulotukijärjestelmälle voidaan seurata ja samalla varmistaa, ettei kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien turva ja asema entisestään heikkene. Etuna voi nähdä sen, että tässä vaihtoehdossa huomio kiinnittyy erityisellä tavalla toimeenpanon kehittämiseen sekä etuuksien ja palvelujen parempaan yhteensovittamiseen.

3.2 Harkinnanvaraisesta viimesijaisesta tukimuodosta osa määritellään osaksi etuusjärjestelmää

Kohdassa 3.1 tuli esiin, että tietyt perustoimeentulotukeen tehtävät muutokset voivat viedä sen lähemmäs muuta etuusjärjestelmää. Vaihtoehdon 3.1. ja 3.2. raja onkin hyvin liukuva ja määrittelyä voi pitää teoreettisena. Silti voi nähdä perusteltuna, että tuen asema osana muuta sosiaaliturvajärjestelmää ja suhde sosiaalihuoltoon määritellään lainsäädännössä selkeästi. Tässä vaihtoehdossa perustoimeentulotuki irrotettaisiin sosiaalihuollosta ja muusta toimeentulotuesta Kelan erikseen toimeenpanemaksi rahaetuudeksi, jolla olisi laissa selkeästi määritellyt myöntökriteerit. Tuen myöntämisessä harkinta tapahtuisi selkeämmin tuen lainsäädännön sille asettamissa raameissa. Tuen sisältö olisi myös rajatumpi kuin nykyinen perustoimeentulotuki. Esimerkiksi huomioitavat tulot ja menot olisi lainsäädännössä ennalta määriteltävä eikä tässä vaihtoehdossa myöskään välttämättä operoitaisi lainkaan asiakkaan toimittamien kuittien pohjalta. Pyrkimyksenä olisi siis säätää Kelan myöntämästä tuesta laintasolla aiempaa yksityiskohtaisemmin.

Sosiaalihuollon myöntämä toimeentulotuki paikkaisi niitä tilanteita, joissa asiakas tarvitsee yksilöllisempää tukea. Sosiaalihuollon vastuulle kuuluva toimeentulotuki voitaisiin muotoilla nykyistä

rakennetta yksinkertaisemmaksi eli yhdistää täydentävä ja ehkäisevä tuki yhdeksi harkinnanvaraiseksi tueksi. Tämä tuki voisi olla myös nykyistä kannustavampi ja osallistavampi. Se voisi tukea esimerkiksi työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista nykyistä paremmin (kokemuksia saatu osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilussa 2018-2020). Riippuen Kelan vastuulle kuuluvan tuen suuruudesta, sosiaalihuollon vastuulle tulisi etupäässä sellaisia asiakkaita, jotka tarvitsevat muuta kuin rahallista tukea. Näin asiakkaiden tukemisessa sosiaalihuolto voisi käyttää sille kuuluvaa keinovalikoimaa. Tuki vastaisi myös suoraan toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin mukaisista tavoitteista, eli olisi sosiaalihuoltoon kuuluvaa kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä.

Tässä vaihtoehdossa Kelan myöntämän tuen asema suhteessa muihin etuuksiin kaipaisi sisällöllistä ja periaatteellista selkeyttämistä. Muutos olisi periaatteellisesti suuri ja vaatisi myös monien kysymysten perusteellista läpikäyntiä. Tässä vaihtoehdossa tulisi selkeyttää se, mihin Kelan myöntämän etuus perustuisi. Perustuisiko se toimeentulon tarpeeseen ja mikä sen ero olisi sosiaalihuollon myöntämän yksilöllisempään tukeen nähden. Entä kääntyisivätkö sosiaalityötä tarvitsevat asiakkaat enää yhtä helposti sosiaalihuollon puoleen? Perustoimeentulotuen liittäminen kunnallisten (jatkossa hyvinvointialueiden) sosiaalipalvelujen kokonaisuuteen erotettaisiin, mikä muuttaisi tuen luonnetta kaavamaisempaan suuntaan. Vaihtoehto liittäisi perustoimeentulotuen lukuisten Kelan etuuksien joukkoon. Tässä vaihtoehdossa asiakkaan perusturva koostuisi 3-6 etuudesta. Palvelujen tarpeessa olevat asiakkaat kohdattaisiin Kelan asiakasrajapinnassa, mutta sosiaalihuollon kanssa tehtävä yhteistyö tuen myöntämisharkintaan liittyen poistuisi. Tässä vaihtoehdossa tulisi varmistaa Kelalle työvälineet ja mahdollisuudet tukea asiakasta kokonaisvaltaisesti.

Muita selvitettäviä kysymyksiä olisi esimerkiksi tuen veronalaisuuden sekä suhteen määrittely asumisperusteiseen sosiaaliturvaan (eksportointi). Tuki voisi olla 19 §:n 2 momentin tarkoittamiin tilanteisiin myönnettävä lisätuki. Tuen voisi nimetä uudelleen. Vaihtoehto vaikuttaisi sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen ja siksi tämän vaihtoehdon edistämistä tulisi pohtia suhteessa sosiaaliturvakomitean työhön. Mallin voisi nähdä eräänlaisena kehitysvaiheena, josta tukimuotoa voisi sosiaaliturvauudistuksen edetessä myös kehittää edelleen. Toisaalta ajatus perustuslain 19 §:n 2 momentin lisätuesta on jo toteutettu takuueläkkeellä. Tällainen tuki voisi siis koskea työttömyyttä, sairautta, lapsen saamista ja huoltajan menetystä. Voisikin pohtia, olisiko helpompaa korottaa näiden vähimmäisetuutta.

Kelan myöntämän tuen rooli suhteessa sosiaalihuoltoon ja muuhun toimeentulotukeen olisi tässä vaihtoehdossa selkeä, mikä tekee esityksen perustelemisesta helpomman suhteessa vaihtoehtoon 3.1. Kelan myöntämällä tuella ja sosiaalihuollon myöntämällä tuella olisi laissa määritellyt itsenäiset tavoitteet. Kelan myöntämä tuki kiinnittyisi etuusjärjestelmään ja siihen liittyvään lainsäädäntöön ja sosiaalihuollon vastuulle kuuluva toimeentulotuki sosiaalihuollon lainsäädäntöön. Viranomaisten toimivalta ja vastuun jakautuminen olisi myös vaihtoehtoa 3.1 selkeämmin määriteltävissä. Tietojenvaihdon tarve ei olisi yhtä suuri kuin vaihtoehdossa 3.1. Tämä johtuu siitä, että kyseessä olisi kaksi itsenäistä tukimuotoa eikä tietojenvaihdon tilanteita ja tietojenvaihdon välttämättömyyttä ole tarve määritellä lainsäädännössä saman tukimuodon ja saman harkintaprosessin sisällä tapahtuvaksi kuten vaihtoehdossa 3.1. Sosiaalihuollon vastuulla oleva

tuki vastaisi suoraan nykyisen toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin mukaisista tavoitteista. Viimesijaisen vastuun kohdentumisen ja sosiaalihuollon asiakkaan aseman suhteen ei olisi tulkinvaraisuuksia.

Tämän vaihtoehdon mukaan määritellyt tuet sopisivat parhaiten niin Kelan kuin sosiaalihuollonkin vahvuuksiin. Kela voisi hyödyntää yhtenäistä valtakunnallista sähköistä käsittelyprosessia täysimääräisesti ja keskittyä asiakkaisiin, joiden tuen tarve on lähinnä taloudellinen. Tuen myöntämisessä ei olisi tarvetta lisätä panostusta asiakkaan kanssa yksilölliseen asiointiin kuten vaihtoehdossa 3.1 on mahdollisesti tarve tehdä. Sosiaalihuollossa taas voitaisiin vastata asiakkaiden tuesta kokonaisvaltaisemmin. Tässä vaihtoehdossa sosiaalihuollon resursseja olisi kuitenkin tarve lisätä. Sosiaalihuollon siirtyminen hyvinvointialueille on huomioitava samalla kun sosiaalihuollossa muutoinkin kehitetään työn organisointitapoja järjestäjän vaihtumisen takia. Tämän vaihtoehdon huonona puolena olisi se, että uudistus muuttaisi tuen rakennetta, kun nykyinen toimeenpanon rakenne on ollut voimassa vasta vuodesta 2017 lukien. Muutos vaatisi paljon työtä myös toimeenpanon organisoinnilta ja siinä tulisi olla riittävä siirtymäaika.

3.3 Harkinnanvarainen viimesijainen toimeentulotuki on kokonaan sosiaalihuollon vastuulla

Tässä vaihtoehdossa toimeentulotuki määriteltäisiin kokonaisuudessaan tulevien hyvinvointialueiden sosiaalihuollon vastuulle. Lainsäädännöllisesti tämä ei sisältäisi kovin hankalasti ratkaistavia kysymyksiä eikä tuen sisältöä olisi välttämätöntä muokata muuten kuin toimeenpanijan osalta. Tuki vastaisi toimeentulotukilain 1 §:n 1 momentin tavoitteista. Tukea voitaisiin kuitenkin tarvittaessa yksinkertaistaa nykyisestä, jos toimeentulotuen rahoituksen rakenne hyvinvointialueiden myötä muuttuisi eikä rahoituksen johdosta olisi enää tehtävä eroa perustoimeentulotukeen ja täydentävään ja ehkäisevään tukeen Hyvinvointialueita koskeva lainsäädäntö on vielä eduskunnassa käsiteltävänä ja lain hyväksymisen jälkeen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisessä menee oma aikansa.

Tarkennustarpeet liittyvät tässä vaihtoehdossa siihen, jos tuen rakennetta haluttaisiin samalla yksinkertaistaa nykyisestä. Toivottavaa olisi, että etuusjärjestelmää myös kehitetään kattavamaksi ja tätä kautta voitaisiin vähentää tarvetta turvautua toimeentulotukeen. Tämä vaihtoehto edellyttäisi rahoituksen perusteellista läpikäyntiä.

Lainvalmistelun näkökulmasta tämä vaihtoehto olisi helpompi toteuttaa kuin vaihtoehto 3.1:n ja 3.2:n lainvalmistelu. Uudistuksessa lainsäädännöstä poistettaisiin sinne tullutta Kelaa koskevaa sääntelyä ja lainsäädäntö yksinkertaistuisi nykyisestä. Erillisen sosiaaliturvacomitean työhön liittyvän valmistelun asiana on uudistaa muuta etuusjärjestelmää niin, että toimeentulotuelle turvautumisen tarvetta voidaan vähentää. Tietojen vaihdon suhteen tässä vaihtoehdossa ei olisi

sellaisia ratkaistavia kysymyksiä, jotka liittyvät saman tuen eri osien ja eri toimeenpanijoiden välillä tapahtuvaan välttämättömään tietojenvaihtoon kuten nykymallissa. Sen sijaan muuta monia-laista yhteistyötä, jota muutoinkin tapahtuu eri viranomaisten välillä olisi jatkossa tarpeen toteuttaa.

Tässä vaihtoehdossa sosiaalihuollon vastuulle tulisi asiakkaita lisää, mikä tulisi huomioida hyvinvointialueiden resursoinnissa ja rahoituksessa. Sosiaalihuollon järjestämismvastuun siirtyminen kunnista hyvinvointialueille aiheuttaa tietojärjestelmien kehittämiselle lisätyötä. Tämä muutos lisäisi tätä työmäärää.

Tässä vaihtoehdossa olisi kiinnitettävä huomiota hyvin yhteistyökäytäntöihin Kelan etuusjärjestelmän kanssa. Myös verkkoasioinnissa, tietojärjestelmissä ja tilastoinnissa olisi otettava oppia Kelan nykyiseltä toimeenpanolta, jotta toimeentulotukityö olisi tehokasta ja hyvinvointialueet voisivat organisoida sisäiset prosessinsa niin, että vain tilapäistä taloudellista tukea tarvitsevat asiakkaat voitaisiin käsitellä tehokkaammassa etuusprosessissa kuin enemmän sosiaalihuollon ammattilaisten tukea tarvitsevat asiakkaat. Tämä olisi kuitenkin helpompaa toteuttaa yhden viranomaisen sisäisin järjestelyin kuin jos asiakkaiden prosessi jakautuisi kahden eri viranomaisen välille. Yksi keskeinen syy perustoimeentulotuen siirtämiseen Kelan vastuulle oli tarve vähentää kuntien hajanaista soveltamista ja päätyä valtakunnalliseen yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön ja yhdenvertaisen toimeenpanon perustoimeentulotukiasioissa. Tässä vaihtoehdossa valtakunnallisesta soveltamisesta siirryttäisiin hyvinvointialuekohtaiseen soveltamiseen. Huonona puolena tässä vaihtoehdossa olisi tuen rakenteen muuttuminen, kun nykyinen toimeentulotuen toimeenpanon rakenne on ollut voimassa vasta vuodesta 2017 lukien. Muutos vaatisi paljon työtä myös toimeenpanon organisoinnilta ja riittävän siirtymäajan.

3.4 Muita vaihtoehtoja

Seuraavassa käsitellään muutamia muitakin keskustelussa esillä olleita toimeentulotuen kehittämisevaihtoehtoja. Nämä ovat rakenteellisesti edellisten vaihtoehtojen variaatioita.

Asiakkaiden jakaminen

Yksi esitetty vaihtoehto on ollut pyrkimys jakaa asiakkaat Kelassa niihin, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon tukea ja niihin, joille riittää yksinkertaisempi tuen myöntämisprosessi. Sosiaalihuoltoa tarvitsevien toimeentulotukiasia perustoimeentulotuki mukaan lukien ratkaistaisiin sosiaalihuollossa. Ongelmallista tässä vaihtoehdossa on se, miten jako tehtäisiin ja että näin muodostuisi kaksi rinnakkaista toimeentulotukijärjestelmää.

Hallinnon periaatteisiin kuuluu, että viranomaisen toimivallan tulee perustua lakiin ja toimivallan jaon tulisi olla selkeä. Kun kyse on julkisen vallan käytöstä, on tärkeää tietää, miten virkavastuu kohdentuu. Asiakkaan tulee tietää, kuka on toimivaltainen hänen asiassaan ja muutoinkin hallinnon jaon tulisi näyttäytyä kansalaisille selkeänä. Tämä on tärkeää myös asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta. Toimeentulokiasioiden jakaminen kahdelle viranomaiselle edellyttäisi selkeitä kriteereitä lainsäädäntöön, miten toimivalta jakautuu ja mikä on kunkin viranomaisen tehtävän tavoite ja sisältö. Kaksi rinnakkaista järjestelmää herättäisi ainakin seuraavia kysymyksiä: kenenä on viimekätinen vastuu? Miten asiat jakautuisivat viranomaisille? Miten soveltamisen yhtenäisyys varmistetaan? Mistä asiakas tietää, missä hänen tulee asioida? Miten muutoksenhaku on järjestetty?

Jos Kelalle annettaisiin tehtäväksi jakaa asiakkaat sosiaalihuollon tukea tarvitseviin, ongelmana on, miten Kela pystyisi tunnistamaan sosiaalihuollon tukea tarvitsevat? Koska Kela ei ole sosiaalihuollon viranomainen, sille ei voi antaa kovin avointa harkintavaltaa sosiaalihuollon tarpeen päättelyyn. Lainsäädäntöön olisikin tässä vaihtoehdossa laadittava sellaiset yksiselitteiset kriteerit, jotka olisivat väkisin kaavamaisia ja jättäisivät väliinputoajia. Selkeiden kriteerien laatimisen ongelmaan yksi vastaus olisi jakaa asiakkaat toimeentulotuen saannin keston mukaan. Laissa säädettäisiin, että tietyn aikaa tukea saaneet ohjattaisiin automaattisesti sosiaalihuollon asiakkaiksi, joka vastaisi näiden asiakkaiden toimeentulotuesta kokonaan. Tähänkin vaihtoehtoon sisältyy väliinputoamisia ja toisaalta turhaa sosiaalihuoltoon ohjaamista. Lisäksi luotaisiin kahden päällekkäisen toimeentulotuen järjestelmä.

Sosiaalihuollon puoleen kääntymistä on ehdotettu liitettäväksi myös nykymalliin. Eli ilman, että toimivalta siirtyisi näiden tapausten osalta sosiaalihuollolle kokonaan. Tässä vaihtoehdossa on ajateltu, että sosiaalihuollon ammattihenkilö ottaisi asiakkaan asiat kokonaisvaltaisesti hoitoonsa, vaikka perustoimeentulotuen myöntäisikin Kela. Tässä vaihtoehdossa sosiaalihuollon keinovalikoima ei kuitenkaan laajenisi nykyisestä, vaan sosiaalihuolto vastaisi ainoastaan täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Lisäksi osa asiakkaista valitsisi olla menemättä sosiaalihuollon asiakkaaksi.

Sosiaalihuollon ammattilaisen tapaamista on esitetty joskus myös tuen saannin ehdoksi esimerkiksi nuorten kohdalla tai sellaisissa tapauksissa, kun toimeentulokiasiakkuus on kestänyt tietyn ajan. Tällä tarkoitetaan sitä, että tukea ei voitaisi myöntää lainkaan ilman kasvokkaista tapaamista sosiaalialan ammattilaisen luona. Lainsäädännön ei ole tähän mennessä katsottu taipuvan tapaamisiin tuen saannin ehtona, paitsi jos tapaamista voi pitää asian selvittämisen vuoksi välttämättömänä keinona. Tuen myöntämisen rajaamiseen sosiaalialan ammattilaisen tapaamiseen liittyy useita avoimia kysymyksiä. Muun muassa se, miten turvataan jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon? Entä miten kiireiset tilanteet hoidetaan? Toimeentulotukilain mukaan toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Lisäksi on epäselvää, voitaisiinko tapaamisiin velvoittamisella toisen kuin asiassa toimivaltaisen viranomaisen luona parantaa asiakkaan asemaa varsinkin, kun sosiaalihuollon vastuu toimeentulotuen kokonaisuudesta rajoittuisi pelkän täydentävän ja ehkäisevän tuen myöntämiseen. Tarkempaa selvittämistä tässä vaatisikin se, mitkä olisivat ne keinot,

joilla asiassa ei toimivaltainen viranomainen voisi vaikuttaa asiakkaan tilanteeseen tapaamisen johdosta?

Kelan sosiaalihuollon osaamisen lisääminen

Yhtenä keinona sosiaalihuollon tarpeessa olevien asiakkaiden tunnistamiseksi on esitetty, että Kelaan tulisi lisätä sosiaalihuollon ammattilaisia ja sitä kautta lisätä tuen myöntämisprosessiin sosiaalihuollon harkintaa. Pelkästään se, että Kelaan palkattaisiin lisää sosiaalialan koulutuksen saaneita henkilöitä, ei tee päätöksenteosta sosiaalihuoltolain tarkoittamaa sosiaalihuollon päätöksentekoa. Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitaidosta voi toki olla yleisellä tasolla hyötyä, mutta asiakasprosessien hallinta vaatisi heidän määränsä merkittävää lisäystä, jotta tästä olisi vastaavaa hyötyä. Tällä hetkellä sosiaalihuolto on säädetty sosiaalihuoltolaissa kunnan tehtäväksi. Sosiaalihuollon lakisääteiset palvelut ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei kuitenkaan saa siirtää julkisen hallinnon ulkopuolelle. Jos kelaan tehtäisiin ”sosiaalihuollon toimija” se edellyttäisi sosiaalihuollon lainsäädännön muuttamista ja johtaisi merkittävään sosiaalihuollon tehtävien uudelleen organisoimiseen. Tämä olisi periaatteellisesti laaja uudistus ja vaatisi myös resursseja.

On myös esitetty, että Kelaan luotaisiin erityinen sosiaalihuollon asiantuntijayksikkö, joka seuloisi toimeentulotukihakemuksista ne, jotka tarvitsevat sosiaalihuollon näkemystä. Seulotut tapaukset siirrettäisiin sosiaalihuollon vastuulle. Tähän liittyy samoja ongelmia kuin edellä.

Kelalle siirtyisi täydentävän toimeentulotuen menoeriä

Keskustelussa on ehdotettu myös sitä, että Kelalle siirrettäisiin kuntien täydentävän toimeentulotuen piiristä tiettyjä menoja, joihin ei sisälly sanottavammin sosiaalihuollon harkintaa. Lisäksi toimeentulotukilain 7 b §:n mukaisten muiden perusmenojen tarpeellisen suuruuden harkintaan voitaisiin antaa Kelalle enemmän vapautta, samoin tuen myöntämiseen tilanteissa, joissa laskelma on ylijäämäinen. Täydentävän tuen piiristä on siirretty menoeriä osaksi perustoimeentulotuen huomioitavia muita perusmenoja myös Kela-siirron yhteydessä, kuten muuttoon liittyvät menot ja vaikkapa lapsen tapaamisesta aiheutuvat menot. Nyt esillä olleita uusia menoeriä ovat

olleet muun muassa perheenjäsenen hautausmenot, ateriakorvaukset, edunvalvontapalkkio, romanihameet, kodin perustamishankinnat, vauvan tarvikkeet, erityisruokavaliosta aiheutuvat kustannukset ja tietyt lasten harrastusmenot. Tämä keventäisi sosiaalihuollon vastuulle kuuluvaa toimeentulotuen tehtäväkenttää, mutta vastaavasti laajentaisi Kelan vastuuta. Ongelmallista tässä vaihtoehdossa on se, että Kelalle tulisi enemmän huomioitavia erikoiskustannuksia, joita voi olla vaikea normittaa Kelan etuuskäsittelyä varten. Vaihtoehtoisesti voisi säätää näistä menoeristä väljemmin, mutta silloin lainsäädännössä tulisi määritellä tarkemmin, mikä Kelan harkinnan ala menojen osalta olisi ja millä periaatteilla Kela harkintaa käyttäisi.

Menojen laajennus saattaisi tuoda Kelalle lisätyötä näiden menoerien hakuprosessin, lisäselvitysten ja seurannan organisoimisessa. Tämä saattaisi lisätä paineita määritellä näiden menoerien kohdalla kriteerit vakiomääräiseen tukeen, johon asiakkailla olisi aina automaattinen oikeus ilman että tuen tarvetta erikseen selvitettäisiin. Myös keskitetyt hankinnat saattaisivat nousta esiin ratkaisuvaihtoehtona. Tämä vaihtoehto toisi ratkaisun joidenkin melko satunnaisesti täydentävää toimeentulotukea tarvitsevien nykyisten sosiaalihuollon asiakkaiden asemaan, joiden asiointi sosiaalihuollossa ei sisällä merkittävää muuta tuen tarvetta. Tämän vaihtoehdon etuna olisi, että sosiaalihuollon vastuu kevenisi ja se voisi keskittyä enemmän niihin tilanteisiin, joissa tarvitaan enemmän sosiaalihuollon ammattilaisen harkintaa. Asiakkaiden näkökulmasta tarve asioida kahden viranomaisen kanssa vähenisi siltä osin, kun tarve perustuu puhtaasti erityisiinkustannuksiin. Samalla luonteva yhteys kartoittaa erityisiin elämäntilanteisiin liittyvien ylimääräisten kustannusten käsittelyn ohessa myös sosiaalityön palveluiden tarvetta vähenisi. Toimeentulotuen jakautuminen sosiaalihuollon harkintaan pohjautuvaan toimeentulotukeen ja Kelan vastuulle kuuluvaan laskelmaan ja vähäiseen harkintaan perustuvaan toimeentulotukeen lähentäisi tätä vaihtoehtoa kohdassa 3.2 esitetyn vaihtoehdon suuntaan.

4. Esimerkki perustoimeentulotuen ja täydentävän ja ehkäisevän tuen uudelleenmuotoilusta

Tässä käydään läpi esimerkki siitä, miten toimeentulotukea voisi kehittää nykyisen kahden toimeenpanijan mallissa.

Kuvaus

Tässä esitetään miten toimeentulotuen uudistamista voisi lähestyä, kun tuen rakennetta on esitetty uudistettavaksi niin, että toimeentulotuen toimeenpano jakautuisi Kelan ja sosiaalihuollon välille, mutta perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki olisi muotoiltu eri tavalla kuin tällä hetkellä. Ehdotus on esitetty selkeyttämään tuen rakennetta ja toimeenpanijoiden välisiä vastuita. Tuen uudelleenmuotoilussa tulee vastaan useita ratkaistavia kysymyksiä ja vaihtoehtoissa on aste-eroja sen suhteen, kuinka paljon uudistus muuttaisi toimeentulotuen nykyisiä määräytymisperiaatteita.

Yksi tapa jäsentää tukea uudelleen olisi säätää tukeen oikeuttavasta laskelmasta nykyistä tarkemmin ja sitoa perustoimeentulotukioikeus perustoimeentulotukeen liittyvän laskelman kriteereihin.

Laskelmasta ei säädetä tällä hetkellä toimeentulotukilaisissa yksityiskohtaisesti, vaan sitä koskee seuraava toimeentulotuen määräytymistä koskeva seuraava säännös (6 §):

Toimeentulotuen määrä on tämän lain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Tulot ja varat otetaan huomioon ensin 7 §:ssä tarkoitettua perustoimeentulotukea myönnettäessä.

Nykyinen säännös sitoo laskelman koko toimeentulotukilakiin, eli ei vain perustoimeentulotuen, vaan myös täydentävän tuen menoihin. Pykälässä mainitut käytettävissä olevat tulot viittaavat asiakkaan tosiasialliseen tilanteeseen ja liittyy samalla myös tuen viimesijaiseen ja tilapäiseen luonteeseen. Laskelma on tulkittu eräänlaisena jatkumona Kelan ja kunnan välillä, koska tuen eri osat kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Toisaalta soveltamiseen on liittynyt myös tulkinnanvaraisia kysymyksiä.

Laskelmasta voitaisiin siis säätää perustoimeentulotuen osalta nykyistä tarkemmin. Sosiaalihuollon vastuulle kuuluva tuki irrotettaisiin tässä yhteydessä Kelan myöntämästä laskelmasta itsenäisesti haettavaksi ja harkittavaksi tueksi. Aste-eroja olisi siinä, jaisikö Kelalle lisäksi harkittavaa esimerkiksi lääke- tai asumismenojen huomioimisessa ja perusosan alentamisessa vai ei. Jos jäisi, sen tulisi huomioida sosiaalihuollon lausunto asiakkaan elämäntilanteesta. Kela tekisi ratkaisun silti itsenäisesti. Tiedonvaihtoon kunnasta Kelaan säädettäisiin muutamia tarkennuksia, joissa tieto toimitettaisiin automaattisesti.

Sosiaalihuollon myöntämässä tuessa tieto Kelan tekemästä laskelmasta ja tukipäätös olisi hyödyllistä taustatietoa, mutta oikeus tukeen määräytyisi itsenäisesti perustuen sosiaalihuoltolain palvelutarpeen arviointiin sekä mahdollisesti muihin laissa määriteltäviin tekijöihin. Sosiaalihuolto myöntäisi tuen sosiaalihuollon ammattihenkilön harkinnan perusteella.

Tarkennettavia kysymyksiä ja pohdintaa

Tuen uudelleenmuotoilussa tulisi määritellä, miten perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama viimesijainen vastuu asiakkaan välttämättömästä toimeentulosta kiiretilanteissa ja muissa epäselvissä tilanteissa määräytyisi ja kuka siitä vastaisi. Mikäli oikeus perustoimeentulotukeen määräytyy laskelman perusteella, jäisi muissa tilanteissa vastuu vähintään välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta sosiaalihuollolle. Sosiaalihuollon tuen osalta tulisi pohdittavaksi, olisiko tuen piirissä yleisiä kriteereitä sellaisten menoerien suhteen, joihin ei liity kovin laajaa sosiaalihuollon harkintaa (esim. kodin perustamishankinnat, vauvan tarvikkeet).

Mitä vähemmän Kelan myöntämään tukeen liittyisi asiakkaan elämäntilanteeseen liittyvää harkintaa esimerkiksi sosiaalihuollon lausunnon pohjalta, sitä enemmän tuki muistuttaisi etuutta. Etuusmaisen tuen piirre olisi myös se, että asiakkaan ei tulisi toimittaa tuen saamiseksi erikseen kuitteja tai selvityksiä, vaan oikeus tukeen ratkeaisi yksinomaan laissa etukäteen määriteltyjen kriteerien pohjalta. Mitä etuusmaisempi tuki olisi, sitä lähempänä se olisi kohdan 3.2 tyyppistä tukea ja saattaisi vaatia sen määrittelyä, olisiko tuki sosiaaliturvaetus. Myös mikäli Kelalle ei kohdistettaisi lainkaan vastuuta asiakkaan välttämättömän toimeentulon turvaamisesta erityistilanteissa (esim. kiireelliset tilanteet), tämä voi jo vaikuttaa siten, että Kelan myöntämä tuki määrittyy muuksi kuin viimesijaiseksi tarveharkintaan perustuvaksi tukimuodoksi.

Vaikutukset asiakkaisiin, toimeenpanoon ja resursointiin

Tuen uudelleenmuotoilussa vaikutukset riippuvat siitä, kuinka pitkälle muotoilussa mentäisiin. Mitä enemmän perustoimeentulotuki muuttuisi kaavamaiseksi etuudeksi, sitä vähemmän sen myöntäminen sitoo käsittelyresursseja. Toisaalla taas sosiaalihuollon resurssitarve kasvaa. Se kuinka paljon resursseja tarvittaisiin sosiaalihuollossa lisää nykyiseen nähden, tulisi kuitenkin erikseen arvioida. Tälläkin hetkellä sosiaalihuollon ammattilaiset osallistuvat perustoimeentulotukiasioiden käsittelyyn tietojen toimittamisen ja asiakkaiden neuvomisen muodossa.

Ehdotusta tulisi pohtia myös siitä näkökulmasta, kuinka paljon se edistää sosiaalihuollon tukea tarvitsevien asiakkaiden asemaa. Pelkkä tuen osia selkeyttävä malli ei välttämättä tuo muutosta tähän asiaan, ellei samalla lisätä sosiaalihuollon painoarvoa tuen myöntämisharkinnassa.

Liite 1: Nykytilan mukainen toiminta ja kehittäminen toimeenpanijoiden näkökulmasta

Kuvaus Kelan näkökulmasta

Asiakkaat hakevat toimeentulotuen perustoimeentulotukena ensisijaisesti Kelasta. Kela tarjoaa asiakkaille erilaisia asiointikanavia, joista asiakas voi valita. Noin 80 % perustoimeentulotuen asiakkaista asioi sähköisesti. Pieni osa asiakkaista asioi palvelu- tai yhteispalvelupisteissä, jolloin heidän palvelutarpeensa selvitetään asiointin yhteydessä. Perustoimeentulotuen asiakkaista noin 90 % prosentilla on myös muu Kelan etuus maksussa eli asiakkaan asiointitarve Kelassa koskee tyypillisesti toimeentulotukea laajempaa kokonaisuutta.

Hakemus voidaan toimittaa kuntaan, kun asiakas esittää täydentävän tuen piiriin kuuluvia menoja ja pyytää erikseen hakemuksen siirtoa. Kela selvittää tuen edellytykset ja arvioi sosiaalihuollon tarpeen hakemuksen ja sen liitteiden perusteella. Jos Kela tunnistaa tuen tarpeen, asiakkaaseen ollaan yhteydessä ja tieto tarpeesta voidaan välittää kunnalle asiakkaan suostumuksella. Eräissä erikseen säädetyissä tilanteissa tieto voidaan välittää myös ilman suostumusta.

Sosiaalihuollon tarpeessa olevienkin asiakkaiden kohdalla on yleensä toimeentulotuen tarpeen lisäksi muiden Kelan etuuksien tarvetta. Kela voi tarjota näille erityisen tuen tarpeessa oleville asiakkaille tukea henkilökohtaisen asiointin keinoin. Asiakkaalle voidaan Kelassa tarjota myös erityispalvelua, jolloin asiakkaan kaikki Kela-asiat hoidetaan yhdessä ja asiakkaan asioita hoidetaan yhteistyössä kuntakumppanin kanssa.

Kela ei tee varsinaista sosiaalityötä, mutta käyttää tälläkin hetkellä vähäistä tapauskohtaista sosiaalihuollonomaista harkintaa yksittäisissä perustoimeentulotuen harkintakysymyksissä mm. perusosan alentamista harkittaessa, asumismenojen kohtuullisuutta arvioitaessa tai ulkomaalaisten henkilöiden tukioikeutta arvioitaessa. Kaikkiin em. tilanteisiin liittyy yleensä yhteistyö kunnan sosiaalihuollon ammattilaisten kanssa.

Nykyisen mallin arviointia Kelan näkökulmasta

Vahvuudet

- Valtakunnallinen yhdenvertaisuus tulkinnoissa ja menettelyissä perustoimeentulotuen osalta.
- On luotu edellytyksiä kunnille keskittyä sosiaalityön kehittämiseen.
- Vähimmäisturvan ja perusturvan tarkastelu yhtenä kokonaisuutena. Ensisijaisten etuuksien hoitaminen kuntoon on ehkäissyt toimeentulotuen tarvetta ja ylipäänsä edesauttaa merkittävästi asiakkaiden asioiden hoitoa tarkoituksenmukaisella tavalla. Suurimmalta osalta asiakkaista kahden luukun asiakkuus on poistunut.
- Käsitteilyaikojen valtakunnallinen yhdenvertaisuus.
- Perustoimeentulotuen osalta ensimmäinen muutoksenhakuvaihe toimii yhdenvertaisesti, kustannustehokkaasti ja nopeasti.

- Kelan mahdollisuudet tietojärjestelmien kehittämiseen ovat tuoneet uusia mahdollisuuksia toimeentulotuen toimeenpanoon sekä kehittämiseen. Kelassa olevan tiedon hyödyntäminen asiakkaiden toimeentulotukiasian ratkaisemisen yhteydessä parantaa edellytyksiä aineellisesti oikeaan lopputulokseen pääsemisen osalta.
- Lääkeasioiden käsittelyssä lääketieteellistä tietoa ja osaamista aiempaan verrattuna enemmän käytössä.
- Alikäytön väheneminen.
- Tuen hakeminen ei aiemmalla tavalla leimaa asiakkaita asiakas saa esimerkiksi sähköisen lääkemaksusitoumuksen, jonka hän voi käyttää haluamassaan apteekissa.
- Tuen hakeminen ei aiemmalla tavalla leimaa asiakkaita kuin mitä aiemmat kokemukset olivat.
- Sähköinen asiointi on valtakunnallisesti kaikkien saatavilla ja toimii aiempaa tehokkaammin.
- Kuntayhteistyö on syventynyt ja yhteistyö paranee koko ajan. Lisäksi Kelalla on hyviä kokemuksia yhteistyön kehittymisestä myös muiden kumppanien kanssa; potentiaalia on edelleen kehittää yhteistyötä ko. asiakaskunnan parhaaksi.
- Perustoimeentulotuen toimeenpano on valtakunnallisesti läpinäkyvämpää ja perustoimeentulotuen asiakkaista, toimeenpanosta ja kustannuksista on saatavilla tilastotietoa ajantasaisesti ja kattavasti. Tietoon perustuvan kehittämisen lähtökohdat ovat paremmat kuin koskaan aiemmin.

Heikkoudet

Paljon tukea tarvitsevilla asiakkailla on vaikeuksia toimia, koska toimeenpanovastuu jakautuu useiden viranomaisten kesken (Kela, kunta terveydenhuolto, TE –toimisto, Migri).

- Lainsäädäntö ei tunnista Kelan ja kunnan hoitamaa yhteisasiakkuutta. Lainsäädäntö velvoittaa yhteistyöhön, mutta varsinaiset yhteistyön mahdollistavat säännökset ovat vajavaisia tai sääntelyä on useassa paikassa lainsäädännössä.
- Suostumuksen käyttö yhteistyön perusteena Kelan ja kunnan välillä rajoittaa yhteistyötä sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka eivät suostumusta halua antaa, eikä menettely toteudu tietosuoja-asetuksen periaatteiden mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla.
- Yhteistä työvälinettä (asiakassuunnitelma) ei ole, joka tukisi Kelan ja kuntien yhteistyötä. Kelalla ja kunnalla voi olla samasta asiakkaasta käytössään eri tiedot, joka johtaa asiakkaan kannalta epä johdonmukaiseen toimintaan.
- Kelan ja kuntien käytännön yhteistyössä on paikoin havaittu haasteita työntekijöiden saavutettavuudessa.

Vaikutukset asiakkaisiin, toimeenpanoon ja resursointiin

Joidenkin asiakkaiden asiointia on tuettava nykyistä enemmän. Viranomaisten tulisi kyetä erottamaan ne tilanteet ja asiakkaat, joiden kohdalla yksilöllisempi työskentely on tarpeen. Menetelmiä, joilla asiakkaan palvelutarve tunnustetaan entistä paremmin, on kehitettävä.

Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyö ja toimeenpano ovat tärkeässä asemassa. Toimeenpano vaatii tuekseen aiempaa selkeämpää ja yksityiskohtaisempaa lainsäädäntöä sekä kahdensuuntaista

tiedonvaihtovälineitä. Myös yhteisissä tiloissa tai muuten läheisessä yhteistyössä toimiminen sekä tietojärjestelmien kehittämisen mahdollisuudet edellyttävät mahdollistavaa lainsäädäntöä.

Toimeenpanosta vastaavilla molemmilla tahoilla tulee olla riittävät resurssit tarvittaessa yksilölliseen asiakkaan asian hoitamiseen. Tässä mallissa toiminnan resursointi voidaan pääosin hoitaa olemassa olevan henkilökunnan voimin, koulutuksen ja työvoiman käytön uudelleen kohdentamisen keinoin. Asioinnissa on kiinnitettävä huomioita asiointikanavien kattavuuteen ja siihen, että erilaiset asiakasryhmät saavat asiansa hoidettua. Lainsäädännön selkeyttäminen yhteistyön osalta sujuvoittaa myös hallinnollista toimintaa ja säästää osaltaan resursseja

Kahden viranomaisen mallissa toimeentulokitoiminnan yleinen johto, ohjaus ja kehittäminen sekä soveltamis- ja tulkintakysymykset edellyttävät vahvempaa organisoitua. Yksi ratkaisu tähän on perustaa sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen toimeentulokiasioiden neuvottelukunta.

Yhteiset haasteet kaikille esitetyille kehittämisvaihtoehdoille

- Paljon tukea tarvitsevilla asiakkailla on vaikeuksia toimia, koska toimeenpanovastuu jakautuu useiden viranomaisten kesken, joilla ei kuitenkaan ole yhteistyön hoitamiseen riittävää lainsäädännön tukea (Kela, kunta terveydenhuolto, TE –toimisto, Migri).
- Asiakkaan terveysongelmat ja niihin liittyvät lausunnot ja tutkimukset eivät ole kaikkien viranomaistoimijoiden tiedossa.
- Viranomaisten välinen yhteistyö, vastuut ja ohjaus kuntoutuksen, terveydenhuollon sekä sosiaalihuollon palveluiden toteuttamiseksi eivät toimi. Asiakas ei saa tilanteensa edellyttämää neuvontaa ja ohjausta.
- Asiakkaalla voi olla monen eri tahon palvelusuunnitelmia (työllistymissuunnitelma, aktiivointisuunnitelma, kotoutumissuunnitelma, kuntoutussuunnitelma) mutta kyseiset suunnitelmat "eivät keskustele" keskenään.
- Asiakkaan tarvetta ei tunnisteta lainkaan, jolloin palvelujen saaminen ei käynnisty

Lainsäädännön kehittämisen yhteiset mahdollisuudet

Nämä kehittämistarpeet liittyvät kaikkiin malleihin:

- Perustoimeentulotuen suhde sosiaalihuoltoon määriteltävä lainsäädännössä. Määriteltävä, miltä osin perustoimeentulotuessa pyritään edistämään sosiaalihuollon tavoitteita ja siihen liittyvää harkintaa ja miten.
- Tuen sisältöön on tehtävä tarkennuksia tuen hakemisen, rakenteen, laskelman merkityksen, muiden perusmenojen kattavuuden, menettelysääntöjen sekä Kelan ja kunnan yhteistyön osalta.
- Asiakkaan tarpeista lähtevän tietojen vaihdon mahdollistava sääntely.
- Sosiaalihuollon vastuulle kuuluvan täydentävän ja ehkäisevän tuen rakenne. Mahdollisuus yhdistää nämä tukimuodot yhdeksi harkinnanvaraiseksi toimeentulotuen muodoksi.
- Kelan myöntämän perustoimeentulotuen viimesijaisuus ja sanktioista säättäminen. Tuen velvoittavuutta ja asiakkaan subjektiivista oikeutta ja sen sisältöä on täsmennettävä
- Tilapäisen oleskelun käsitteen tarkentaminen

Helsingin toimittama kuvaus toiminnastaan

Toimeentulotuen asiakkuus

Helsingin sosiaali- ja terveystoimi palvelee toimeentulotuen hakijoita puhelimitse, chat-palvelussa ja ajanvarauksettomassa asiakaspalvelussa. Puhelinneuvonnasta vastaavat aikuisten sosiaalityön yhteydenotot ja ajanvaraus, sosiaalineuvonta ja etuuskäsittely. Sosiaalineuvonta tarjoaa lisäksi chat-palvelua ja henkilökohtaisen asiointin mahdollisuuden. Kaikki palvelukanavat ohjaavat toimeentulotuen hakijaa asiomaan aina ensin Kelan perustoimeentulotuen palveluissa. Jos hakijan tilanne on kiireellinen, sosiaalialan ammattilainen on yhteydessä Kelaan ja arvioi yhdessä Kelan virkailijan kanssa työnjakoa. Kela vastaa kiireellisestä perustoimeentulotuen päätöksenteosta. Poikkeuksellisesti sosiaalialan ammattilainen voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea, jos asiakkaan tilanne näin vaatii. Työntekijä opastaa toimeentulotuen hakijaa täydentävän ja/tai ehkäisevän tuen hakemisessa: Kelan perustoimeentulotuen hakemuksen yhteydessä ja pyyntönä välittää hakemus kuntaan, sähköinen asiointi (eAsiointi, tulevaisuudessa Apotti Maisa-kanava), kirjallinen asiointi tai ajanvarauksella sosiaalityön palveluista.

Kun toimeentulotuen hakijalla on voimassa oleva ratkaisu perustoimeentulotuesta, kirjalliset ja sähköiset hakemukset myös Kelasta ohjautuneet käsitellään ensisijaisesti etuuskäsittelyssä (87% hakemuksista tehtiin päätös etuuskäsittelyssä vuonna 2020) ja ehkäisevän tuen hakemukset siirretään sosiaalialan ammattilaisten käsiteltäväksi. Henkilö tai perhe voi varata ajan sosiaalityöhön toimeentulotuen asian käsittelyä varten. Ajan saa viimeistään seitsemäntenä työpäivänä.

Sosiaalihuollon asiakkuus

Sosiaalihuollon asiakkuus voi alkaa Kelan välittämän sosiaalityön tarveilmoituksen kautta. Etuuskäsittelijät ottavat päivittäin vastaan Kelasta välittyneet ilmoitukset (suurin osa on asiakkaan suostumuksella, osa myös ilman asiakkaan suostumusta). Kelan välittämiä ilmoituksia otettiin vastaan noin 8100 vuonna 2020 (edellisenä vuonna noin 7600, muutos 6,2 %). Asiakas tai asiakkaan läheinen voi tehdä myös sähköisen sosiaalihuollon ilmoituksen. Käytäntö alkoi keväällä 2020. Alkuvuonna 2021 ilmoituksia on otettu vastaan 2-10/ työpäivä. Puhelimitse sosiaalityön palvelujen tarpeesta voi ottaa yhteyttä aikuisten sosiaalityön yhteydenotot ja ajanvaraus puhelinpalveluun. Lisäksi asiakas voi asioida henkilökohtaisesti ilman ajanvarausta sosiaalineuvonnan asiakaspalvelussa ja kertoa palvelutarpeestaan. Tämän lisäksi terveysaseman työntekijät voivat tehdä sosiaalihuollon ilmoituksia. Sosiaalineuvonta käsittelee sekä sähköiset että terveysaseman työntekijöiden ilmoitukset.

Sosiaalialan ammattilainen laatii yhdessä asiakkaan kanssa sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin. Kun yhteisesti löydetään tavoitteet ja suunnitelma, asiakas saa päätöksen sosiaalityöstä ja/ tai sosiaaliohjauksesta. Päätökset ovat määräaikaista. Palvelutarpeen yksi osa-alue on asiakkaan taloudellinen tilanne. Toimeentulotuen tarpeessa olevaa asiakasta sosiaalialan ammattilainen ohjaa asiakasta kirjalliseen ja sähköiseen asiointiin ja laatii etuuskäsittelyä varten asiakas-kohtaisen etuuskäsittelyohjeen. Ohjeistus on aina määräaikainen.

Aikuisten sosiaalityön asiakkaat:

- täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotuen satunnaisesti hakeva asiakas, jolla ei ole sosiaalihuollon asiakkuutta. Toimeentulotuen päätöksenteko on ensisijaisesti etuuskäsittelyssä. Ehkäisevän tuen osalta sosiaalialan ammattilainen vastaa päätöksenteosta.
- sosiaalihuollon asiakas, asiakkaalla on palvelutarpeen arvio, tavoitteet ja suunnitelma taloudellista tilanteesta ja toimeentulotuen hakemisesta kunnasta. Paljon palveluja käyttävät ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden osalla yhteistyö Kelan kanssa on tiivistä. Sosiaalialan ammattilainen voi laatia sosiaalityön selvityksen Kelan perustoimeentulotuen hakemuksen liitteeksi määräaikaista. Toimeentulotuen päätöksenteko on ensisijaisesti etuuskäsittelyssä. Ehkäisevän työn osalta sosiaalialan ammattilainen vastaa päätöksenteosta.
- sosiaalihuollon asiakas, asiakkaalla ei ole taloudellisen tuen tarvetta. Asiakas saa palvelutarpeen arvon ja suunnitelman mukaisesti päätökset sosiaalityöstä, sosiaaliohjauksesta ja/ tai sosiaalihuollon palveluista.

Kela tekee paikallisesti yhteistyötä kuntien kanssa eri tavoin. Yhteistyö on usein kuntalähtöistä, koska kunnan toimivaltuudet monialaisen sosiaalihuollon yhteistyön tekemiseen ovat Kelaa laajemmat. Kelaa koskevat tietosuojasäännöksen edellyttävät sitä, että asiakkaalla on tuki- tai etuushakemus vireillä. Yksi yhteistyö ilmentymä ovat erilaiset kokeilut, joissa erityispalveluja ja yhteisasiakkuuksia perustetaan asiakkaan suostumuksella.

Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymän toimittama kuvaus toiminnastaan

Toimeentulotuen asiakkuus

Päijät-Hämeen hyvinvointiyhtymä, Päijät-Sote koostuu 10 kunnasta (Lahti, Hollola, Orimattila, Asikkala, Kärkölä, Padasjoki, Hartola, Iitti, Pukkila ja Myrskylä). Hyvinvointiyhtymän alueella on käytössä Sosiaalihuollon ohjaus ja neuvonta Polku- palvelu, johon asiakkaat voivat ottaa yhteyttä puhelimitse, chatin avulla, walk in-palveluna sekä myös kuvapuhelinpalvelun avulla kauimpana sijaitsevista yhtymän kunnista. Palvelun fyysinen toimipiste sijaitsee Lahdessa. Polku tarjoittaa asiakkaiden palvelutarpeita alustavasti, ohjaa ja neuvoo palvelujen piiriin hakeutumisessa sekä opastaa asiakasta aina ensin hakemaan perustoimeentulotukea Kelasta.

Kela tekee kiireelliset perustoimeentulotuen päätökset. Kiireellisissä asioissa ollaan tarvittaessa yhteydessä Kelaan. Lähtökohtaisesti vain sosiaalipäivystys voi Kelan ollessa suljettuna tehdä toimeentulotukipäätöksiä kiireellisissä tilanteissa ilman Kelan perustoimeentulotukipäätöstä.

Asiakas voi tehdä sähköisesti täydentävän/ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksen Omapalvelussa. Palveluneuvojat seuraavat ajantasaisesti tulleita sähköisiä hakemuksia ja laittavat ne vireille sosiaalihuollon tietojärjestelmään. Palveluneuvojat seuraavat Kelan Kelmun kautta siirtämiä täydentävän/ehkäisevän hakemuksia ja laittavat ne vireille tietojärjestelmään. Sähköisten toimeentulotukihakemusten vireillepano työ on keskitetty. Kaikista täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksista 53 %:a toimitettiin sähköisesti ajalla 1-8/2020.

Palvelusihteerit käsittelevät pääsääntöisesti täydentävän toimeentulotuen hakemukset, joista on ohjeistettu toimeentulotuen sovellusohjeistuksessa. Täydentävän/ehkäisevän toimeentulotuen pohjaksi edellytetään aina perustoimeentulotuen päätöstä (pois lukien hautausavustus).

Ehkäisevän toimeentulotuen hakemukset käsittelee aina sosiaalihuollon ammattihenkilö, sosiaaliohjaaja tai sosiaalityöntekijä. Ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksen käsittelyn yhteydessä tulee aina arvioida myös asiakkaan tarve muulle tuelle/palvelulle. Ehkäisevä toimeentulotuki on osa suunnitelmallista sosiaalityötä.

Sosiaalialan ammattilainen voi laatia sosiaalityön selvityksen Kelan perustoimeentulotuen hakemuksen liitteeksi.

Sosiaalihuollon asiakkuus

Sosiaalihuollon asiakkuus voi alkaa Kelan sähköisesti välittämän yhteydenoton tai ilmoituksen kautta. Palveluneuvonta seuraa ajantasaisesti Kelasta tulleita yhteydenottoja/ilmoituksia, laittaa ne vireille sosiaalihuollon tietojärjestelmään ja ohjaa asiat käsiteltäväksi tiimille, joka kyseistä kuntaa hoitaa. Sähköisiä yhteydenottoja/ilmoituksia tuen tarpeen arvioimiseksi tekevät myös muut viranomaiset ja yhteistyökumppanit sekä asiakkaan läheiset tai asiakas itse. Sähköisiä yhteydenottoja sosiaalihuollon tarpeesta tuli työikäisten palveluihin 937 kappaletta vuonna 2020. Sähköinen yhteydenottokanava otettiin käyttöön vuonna 2018, jolloin sähköisiä yhteydenottoja sosiaalihuollon tarpeesta tuli työikäisten palveluihin 764 kappaletta.

Sosiaalihuollossa sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja laatii yhdessä asiakkaan kanssa sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin. Asiakkaalle nimetään omatyöntekijä ja tehdään päätökset asiakkaan tarpeen mukaisista sosiaalihuollon palveluista. Palvelun tavoitteet kirjataan yhteistyössä asiakkaan kanssa asiakassuunnitelmaan. Suunnitelmaa päivitetään säännöllisesti yhteistyössä asiakkaan kanssa.

Kela tekee paikallisesti yhteistyötä kuntien kanssa eri tavoin. Yhteistyö on usein kuntalähtöistä, koska kunnan toimivaltuudet monialaisen sosiaalihuollon yhteistyön tekemiseen ovat Kelaa laajemmat. Hyvinvointiyhtymässä tehtävä toimeentulotukityö on keskitetty yhden tulosalueen alle työikäisten palveluihin, vaikka toimeentulotukityötä tehdään työikäisten palvelujen lisäksi myös perhesosiaalityössä, lastensuojelussa, jälkihuollossa ja gerontologisessa sosiaalityössä. Yksi tulosalue ohjeistaa, kouluttaa ja valvoo toimeentulotukityöskentelyä. Näin myös yhteistyö esimiesten ja Kelan välillä koskien kaikkia alueen kuntia on helpompaa. Tapoja tehdä yhteistyötä ovat Kelan ja hyvinvointiyhtymän esimiesten säännölliset tapaamiset sekä yhteistyö pilotti.

Yhteistyö pilotissa sekä Kelasta että sosiaalihuollosta on nimetty pilottityöntekijöitä. Pilottityöntekijät voivat ottaa yhteyttä toisiinsa asiakkaan toimeentulotuki asiassa. Sosiaalihuollon pilottityöntekijät ovat tähän mennessä ottaneet enemmän yhteyttä Kelan pilottityöntekijöihin kuin päinvastoin. Kokemukset pilotoinnista ovat olleet positiivisia ja tarve yhteistyön kehittämiseksi ja käytännössä toimivan tiedonvaihdon menetelmien luomiselle on suuri.

