

Asia: VN/11505/2020

Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausunto toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus toimeentulotuki- ja sosiaalihuollon lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, joiden tulee vahvistaa toimeentulotuen roolia sosiaalihuoltoon kuuluvana viimesijaisena taloudellisena tukena.

Työryhmä päätyi valmistelemaan esitystä nykytilanteen perusteella. Loppumietinnössä on tehty ehdotuksia nykytilanteen parantamiseksi.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Perustoimeentulotuen aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset

Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden soveltaminen

Mietinnössä esitetty ehdotus, miltä osin toimeentulotuessa sovelletaan asiakaslain säännöksiä ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteita, on kannatettava. Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva tuki, mutta sen hakeminen ei aloita sosiaalihuollon asiakkuutta. Kelan organisoimana perustoimeentulotuki on osa Kelan etuusjärjestelmää, joten sosiaalihuollon asiakkaan asema Kelassa on epäselvä. Esimerkiksi keväällä 2020 Kela sulki pääkaupunkiseudun asiointipisteensä, jolloin kunnat vastasivat enemmän kiireellisestä toimeentulotuesta ja perustoimeentulotuen tarpeessa olevien asiakkaiden ohjaamisesta, neuvonnasta ja päätöksistä. Viimesijainen vastuu perustoimeentulotuesta tuntuu olevan kunnalla.

Perustoimeentulotuen myöntämisharkinta

Tosiasiallisesti perustoimeentulotuen myöntämiseen liittyy paljon harkintaa. Kela on laatinut Kelan toimeentulotuen etuusohjeen, jonka avulla pyritään saamaan aikaan yhdenvertaisuutta päätöksissä. Ohjeista huolimatta on tilanteita, joita ei voida ohjeistaa, vaan asiakkaan tilanne vaatii harkintaa. Mietinnössä esitetty ehdotus selkeyttää perustoimeentulotuen harkinnan perusteita on kannatettava. Samoin on kannatettavaa, että Kela ottaisi paremmin huomioon sosiaalihuollon lausunnot. Esimerkiksi lapsiperheiden asumisen turvaaminen ja lapsen edun huomioiminen tulisi ottaa paremmin huomioon Kelan ratkaisuisissa.

Toimeentulotuen määräytyminen ja laskelma

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala katsoo, että laskelman merkityksestä ja tarkemmasta sisällöstä suhteessa päätöksentekoon tulisi säätää toimeentulotukilaissa.

Toimeentulotuen määräytymisessä huomioitavat tulot

Työryhmän ehdotukset ovat kannatettavia. Myös kunnat ovat toteuttaneet tulojen huomioimisessa harkintaa ja huomioineet asiakkaan tosiasiallisen tilanteen. Kaikkien tulojen huomioiminen ei ole kuitenkaan täysin ongelmatonta. Mikäli pienimuotoisia lainoja ja tilillepanoja huomioidaan takautuvasti tuloina, saattavat ne johtaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeeseen tai velkaantumiskierteeseen, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Helsingissä on kokemusta siitä, että päätökset, joissa tällaisia tuloja on huomioitu takautuvasti, johtavat usein myös useisiin korjauslaskelmiin ja kuormittavat asiakasta sekä järjestelmää, koska tulojen kohdistumista on vaikea todeta ja se vaatii paljon selvitystyötä.

Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen

Sosiaalihuollon lausuntojen parempi huomioiminen on kannatettavaa, sillä sosiaalihuollon selvitysten ja lausuntojen huomioon ottaminen perustoimeentulotuen päätöksenteossa vahvistaisi sosiaalihuollon palvelujen piirissä olevien asiakkaiden asemaa.

Työryhmä esittää yhtenä toteuttamistapana, että laissa tai sen perusteluissa määriteltäisiin, että sosiaalihuollon lausunto tulisi ottaa päätöksenteon lähtökohdaksi. Lausunnon ottaminen päätöksenteon lähtökohdaksi tulisi kuitenkin määritellä lain tasolla, ei lain perusteluissa. Toisena toteuttamistapana olisi lisätä sosiaalihuollon oikeuksia välittää tietoa Kelalle perustoimeentulotuen päätöksenteon tueksi. Jos asiakkaan palvelutarpeenarvio tai asiakassuunnitelma voitaisiin tarpeellisin osin välittää suoraan tiedoksi Kelalle, ei Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan tarvetta erillisille lausunnoille pääsääntöisesti olisi.

Pitkäaikaisilla toimeentulotukea saavilla asiakkailla on harvoin ongelmia vain taloudessa, joten on hyvä varmistaa, että taloudellinen tuki kytkeytyy suunnitelmalliseen työskentelyyn ja asiakkaiden itsenäisen selviytymisen tukemiseen. Asiakkaan ja perheen tukemisen tulee perustua palvelutarpeen arviointiin ja tavoitteelliseen työskentelyyn asiakkaan kanssa. On oleellista, että asiakkaan ja toimeentulotukitalouden tilanne on sosiaalityössä tai sosiaaliohjauksessa selvitetty, asiakkaalle on laadittu palvelutarpeenarvio ja tarvittaessa asiakassuunnitelma.

Jatkovalmistelussa olisi otettava huomioon, että kunnissa aikuissosiaalityön osalta ei ole olemassa työntekijämitoitusta. Lausuntoja ja selvityksiä laaditaan jo nyt paljon. Lisälausuntojen laatiminen lisää kunnan hallinnollista työtä. Asiakastyön sujuvuuden kannalta olisi hyvä, että lausuntoja tehtäisiin mahdollisimman vähän ja että Kelan ja kunnan toimeentulotuen välinen työnjako olisi

mahdollisimman selkeä. Pelkkien teknisten lausuntojen, joilla ei ole kytkentää sosiaalihuollon palveluihin, tekemistä tulee välttää.

2. Tietojenvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset

Perustoimeentulotuen päätöstä varten tarvittavat tiedot

Ehdotukset ovat kannatettavia.

Asiakkaan taloudellisen kokonaistilanteen hahmottamisen kannalta tarvittavat tiedot ja yhteisen suunnitelman tekeminen

Yhteisen suunnitelman laatiminen on kannatettavaa.

Huoli asiakkaan tilanteesta/muualta lainsäädännöstä johtuva tarve ohjata asiakas palveluihin

Tällä hetkellä Kela tekee ilmoituksia asiakkaista, jotka ovat jo palvelujen piirissä. Olisi hyvä, että kunta voisi ilmoittaa Kelalle, että asiakas on jo palvelujen piirissä tai että hän ei ota palveluja vastaan. Suuri ongelma on, että asiakkaat eivät tule sosiaalityöntekijän varaamille ajoille. Toimeentulotuen tarve pitkittyy nykyisessä toimintamallissa.

Työttömyyden perusteella tulevat ilmoitukset tulevat Kelasta rakenteisesti, eikä kunnissa kaikkien niiden osalta ehditä käynnistää toimenpiteitä. Osa ilmoituksista on turhia tai virheellisiä. Osa ilmoituksista tulisi ohjautua suoraan työllisyyspalveluihin. Näiden ilmoitusten ohjautumista tulisi miettiä uudelleen. Nykytilanteessa samaa asiakasta koskevat ilmoitukset kiertävät viranomaiselta toiselle eikä asiakkaan asia edisty.

3. Tuen toimeenpanoon ja hakemismenettelyyn liittyvät ehdotukset

Ehdotus toimeentulotuen yhteistyöelimestä on kannatettava. Sillä ei kuitenkaan ratkaista lainsäädäntöön liittyviä ongelmia. Olisi hyvä laatia valtakunnallinen ohje toimentulotuesta ja sen liittymisestä sosiaalihuoltoon. Ohje yhdenmukaistaisi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskäytäntöjä. Toimeentulotuen liittyminen asiakkaan sosiaalityön prosessiin vaatii selkeytystä.

Toimeenpanon kehittämiseen liittyvät ehdotukset

Ehdotukset ovat kannatettavia, mutta ne eivät poista lainsäädännöstä johtuvia rakenteellisia ongelmia, kuten esimerkiksi toimeentulotuen jakautumista kolmeen eri osaan tai asiakkaiden mahdollisuutta hakea samaan asiaan tukea kahdelta eri viranomaiselta.

Selvittämistä vaativat kysymykset ja muussa valmistelussa kehitettäväksi ehdotetut asiat

Perusosan alentamisen vaikeus

Perusosan alentamiseen liittyy selkeitä ongelmakohtia. Mietinnössä on tunnistettu haasteet lain soveltamisessa nykyisessä kahden toimijan mallissa. Helsingin näkökulmasta nykyinen perusosan alentamisen toimintamalli on toimimaton ja työläs. Valtaosa asiakkaista, joiden perusosaa on alennettu, ei saavu sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan tapaamiseen eikä heitä saada kontaktoitua muullakaan tavoin. Perusosan alentaminen on kuitenkin hyvä saada tiedoksi kuntaan.

Vastuutyöntekijä Kelasta

Nykyisin on tunnistettu huoli perustoimeentulotuen asiakkaiden tarpeesta saada myös sosiaalihuollon palveluita. Työmalleja on kehitetty kunta-Kela -yhteistyönä. Sen sijaan nykyinen lainsäädäntö ei tunnista sitä, että sosiaalihuollon palvelujen piirissä olevat asiakkaat tarvitsevat sosiaalihuollon palvelutarpeessa tunnistettujen tavoitteiden toteuttamiseksi asiakaskohtaista yhteistyötä Kelan perustoimeentulotuen ratkaisutyön työntekijän kanssa. Lakiin tulisi kirjata sosiaalihuollon asiakkaan oikeus nimettyyn vastuutyöntekijään Kelasta.

Selvitys Kelan kuntaan siirrettävistä hakemuksista

Olisi tärkeää selvittää, kuinka paljon kunnat myöntävät perustoimeentulotukeen kuuluviin menoihin täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea. Selvityksen perusteella tulisi erityisesti edellä mainittujen menojen osalta lisätä Kelan harkintaa. Esimerkiksi Helsingissä maksettiin asumiseen liittyviä menoja (vuokra, vuokravakuus, sähkölasku, vuokravelka) täydentävällä tai ehkäisevällä toimeentulotuella 3,9 miljoonaa euroa vuonna 2020. Terveystuon menoja maksettiin samana vuonna toimeentulotuella 460 000 euroa. Osa menoista olisi pitänyt maksaa perustoimeentulotuella.

Toimeentulotuki ei saisi olla pysyvä etuus

Nykyinen toimintamalli, jossa perustoimeentulotuki on Kelassa ja sosiaalityö, täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kunnassa, vaikeuttaa ja monimutkaistaa asiakkaan saamaa palvelua. Pitkäaikaisten toimeentulotuen saajien palvelutarve tulisi arvioida säännöllisesti. Nykyisessä mallissa tukea voi saada pitkään ilman, että kukaan työntekijä tapaa asiakasta. Ilman vuorovaikutusta on vaikea parantaa asiakkaan tilannetta ja auttaa häntä. Toimeentulotuen tarkoituksena on edistää asiakkaan itsenäistä selviytymistä. Tarvitaan keskustelua siitä, miten tätä tavoitetta edistetään yhteistyössä.

Toimeentulotuen luonne

Toimeentulotuen perusluonnetta tulee miettiä uudelleen. Viimesijainen etuus ei käsitteenä kuvaa täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea hyvin, koska ne pohjautuvat yksilö- ja tapauskohtaiseen harkintaan ja niitä saatetaan myöntää, vaikka asiakkaalla ei olisi oikeutta perustoimeentulotukeen. Täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea saavien asiakkaiden kirjo on hyvin laaja. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä perusteet ovat enemmän tilapäisesti tai pysyvästi heikommassa asemassa olevien henkilöiden sosiaalihuollon toteuttamisessa, itsenäisen toimintakyvyn tukemisessa sekä yhdenvertaisuuden edistämässä.

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan toimeentulotuen rakenne tulee muuttaa siten, että täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki yhdistetään yhdeksi etuudeksi ja sidotaan sosiaalihuollon asiakkuuteen. Tällöin tuen myöntämisen taustalla on palvelutarpeenarvio sekä asiakassuunnitelma, ja tuki palvelee asetettuja tavoitteita. Lisäksi toimeentulotukilakiin olisi hyvä kirjata positiivinen erityiskohtelu harkinnan perusteena ja yhdenvertaisuuden edistämässä.

Perustoimeentulotuen päätös ennen kunnan toimeentulotukipäätöstä

Hakemus täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään kunnan toimielimelle, jos hakija on saanut hakemusta koskevalle ajalle tehdyn päätöksen perustoimeentulotuesta. Käytännössä asiaan liittyvä säännös on ongelmallinen. Jos on esimerkiksi selvää, ettei asiakkaalla ole mahdollisuutta saada perustoimeentulotukea, hänen on kuitenkin haettava sitä ensin Kelasta ennen kuin kunta voi myöntää täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Tällainen tilanne on esimerkiksi hautauspäätösten tekeminen kuolinpesälle. Ratkaisuna tilanteeseen olisi se, että perustoimeentulotuki ja sosiaalihuollon asiakkuuteen liittyvä yhdistetty täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki erotetaan toisistaan.

Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

Kela ohjaa tulottomia asiakkaita ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijoiksi, vaikka kaikki hakijat eivät kykene ottamaan työtä vastaan. Osa asiakkaista on valmiiksi sosiaalihuollon palvelujen piirissä, esimerkiksi vammaisten henkilöiden työtoiminnassa, mutta he eivät saa työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea eivätkä he kykene ottamaan kokopäivätyötä vastaan. Näiden asiakkaiden tilanteet tulee selvittää Kelan, kunnan ja työllisyyden hoidon toimijoiden yhteistyönä. Kategorinen ilmoittautuminen työnhakijaksi ei aina edistä asiakkaan tilannetta.

Kunnan myöntämän ja Kelan myöntämän etuuden päällekkäisyys

Tarvitaan keskustelua ja pohdintaa siitä, mikä on perustoimeentulotuen sisältö nykyajassa. Lisäksi tulee arvioida ja tarkastella perusteellisemmin nykyisessä lainsäädännössä olevaa perustoimeentulotuen ja täydentävän toimeentulotuen välistä suhdetta. On tarpeen tutkia, voitaisiinko toimeentulotuki jakaa kahteen eri tuen osaan: perustoimeentulotukeen ja kunnan myöntämään ehkäisevään toimeentulotukeen. Nykyisestä täydentävästä toimeentulotuesta voitaisiin irrottaa ei-harkinnanvarainen osuus ja siirtää se Kelan perustoimeentulotukeen. Osa nykyisestä täydentävästä toimeentulotuesta myönnettäisiin jatkossa ehkäisevänä toimeentulotukena. Kunnat voivat luopua omasta etuuskäsittelystään, kun ehkäisevä toimeentulotuki kytkeytyy aina sosiaalityön prosessiin.

Täydentävästä toimeentulotuesta voidaan siirtää perustoimeentulotukeen sellaisia menoja, jotka ovat välttämättömiä esimerkiksi perheen elämäntilanteen muutoksen vuoksi, kuten lapsen syntymästä ja vastasyntyneen erityisistä tarpeista aiheutuvat menot (esimerkiksi lastenvaunut ja sänky). Näin yhä useampi viimesijaisen toimeentuloturvan tarpeessa oleva henkilö tai perhe saisi tarvitsemansa tuen Kelan perustoimeentulotuesta. Lisäksi tulee arvioida uudelleen perusosien määräytymisperusteita, esimerkiksi perhetilanteen ja mahdollisten lasten ikien huomioon ottaminen.

Ehkäisevän toimeentulotuen määräaika

Nykyisen lain perusteella muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. On tärkeää, että ehkäisevän toimeentulotuen päätöksissä käytetään nykyistä enemmän harkintaa ja että päätökset perustuvat palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan. Nykyinen käsittelyaika ei mahdollista tuen kytkemistä asiakassuunnitelmaan, koska palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelmaa ei ehditä laatia kaikille asiakkaille seitsemässä arkipäivässä.

Ensisijaisten etuuksien liian alhainen taso

Loppumietinnössä tunnistetaan haasteeksi toimeentulotuen suhde ensisijaisiin etuuksiin. Kuten mietinnössä todetaan, toimeentulotuki on viimesijainen etuus, mutta käytännössä sitä käytetään paikkaamaan ensisijaisten etuuksien matalaa tasoa. Ensisijaisten etuuksien alhainen taso lisää näin ollen toimeentulotukiriippuvuutta. Kelan ja kuntien toimeentulotukipäätösten määrää voidaan vähentää, jos ensisijaisten etuuksien tasoa nostettaisiin.

Mikäli ensisijaisten etuuksien tasoa nostettaisiin, perustoimeentulotuesta tulisi oletettavasti vain tulottomien etuus. Tämä muuttaisi perustoimeentulotuen luonnetta, jolloin perustoimeentulotuki tulisi muuttaa yleisemmäksi perusturvaetuudeksi eikä se voisi sisältää nykyisiä harkintaan perustuvia elementtejä. Toimeentulotukilain uudistamisen yhteydessä on tarpeen keskustella siitä, mikä on perustoimeentulotuen merkitys.

Muuta huomioitavaa

Paperittomien erityisasema tulee ottaa huomioon toimeentulotukilainsäädäntöä uudistettaessa. Paperittomien osalta on olennaista pelata toimeentulotukilainsäädännön uudistamistarpeita suhteessa muuhun lainsäädäntöön, jotta saadaan toimiva ja selkeä kokonaisuus. Esimerkiksi ulkomaalaislakia uudistettaessa on tärkeä arvioida tulevien muutoksien vaikutusta paperittomien asemaan sekä toimeentulotukeen.

Mietinnöstä yleisesti

Työryhmän loppumietintö tuo hyvin esille toimeentulotuen suurimpia ongelmakohtia, mutta jää tästä huolimatta puutteelliseksi. Mietinnössä keskitytään Kelan rooliin ja perustoimeentulotukeen, minkä vuoksi täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea koskeva osuus jää pieneksi. Jatkossa on hyvä tarkastella erilaisia skenaarioita mahdollisista muutossuunnista ja niiden mahdollisista vaikutuksista asiakkaisiin, etuusjärjestelmään, sosiaalihuoltoon sekä kustannuksiin.

Työryhmän loppumietintö ei sisällä konkreettisia lainsäädännön muutosehdotuksia. Tarvetta onkin jatkaa työskentelyä toimeentulotuen ja siihen liittyvän lainsäädännön kehittämiseksi.

Toimeentulotukilakia uudistaessa tulee keskittyä erityisesti siihen, että uudistukset ovat tarpeenmukaisia sekä nopeuttavat palveluihin pääsyä ja asiakkaan asioiden käsittelyä.

Ketola Henriikka
Helsingin kaupunki - Sosiaali- ja terveystoimiala