

Asia: VN/11505/2020

## **Lausuntopyyntö toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kelan lausunto toimeentulotukilain uudistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä

Työryhmän työskentelystä yleisesti ottaen

Kela osallistui valmisteluun asiantuntijaroolissa, joten mahdollisuutemme vaikuttaa muistion muotoiluihin olivat rajoitetut. Mietinnön luvuissa 1-6 kuvataan toimeenpanon historiaa, nykytilaa, valtiosääntöoikeudellisia ongelmia sekä kehittämisen suuntaviivoja. Näkemyksemme on, että kuvaukset toimeenpanon nykytilan osalta painottuvat liikaa perustoimeentulotuen toimeenpanon Kelaan siirron alkuvaiheen tilanteeseen eikä sen jälkeistä kehitystä ole tunnistettu ja avattu tekstissä. Aiemmat kuntien toimeenpanon aikaiset havainnot kehittämistarpeista perustoimeentulotuen osalta sekä kuntien toimeentulotuen käsittelyn nykytila ovat jääneet selvityksessä varsin vähäiselle huomiolle tai niitä on käsitelty perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyvinä ongelmina.

Eduskunnan perustoimeentulotuen toimeenpanon Kelaan siirron yhteydessä antamia lausumia (EV 374/2014 vp) tai nykyisen hallitusohjelman toimeentulotukea koskevia kirjauksia ja niiden suhdetta työryhmän esityksiin ei käsitellä mietinnössä lainkaan. Koska lainvalmistelua ollaan tekemässä työryhmän esitysten pohjalta, on epäselvää, miten esimerkiksi eduskunnan edellyttämää ja hallitusohjelmassa mainittua toimeentulotukilain kokonaisuudistusta tullaan edistämään. Myös muiden hallitusohjelmassa mainittujen toimeentulotukea koskevien uudistusten eteneminen jää avoimeksi (mm. nuorten toimeentulotukiriippuvuuteen vaikuttaminen sekä perustoimeentulotuen ansiotulovähennyksen kehittäminen).

Mietinnön ehdotusten keskeisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisten vastuita, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin. Kela pitää tavoitetta edistää haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden asioiden hoitoa kannatettavana. Keskitymme tässä lausunnossamme mietinnön tavoitteiden kannalta keskeisimpiin kehittämisehdotuksiin ja pyrimme kuvaamaan mahdollisia toteutusvaihtoehtoja ja malleja.

Työryhmän ehdotukset

Lainsäädännön muutoksiin tähtäävät ehdotukset

Perustoimeentulotuen aseman selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset

Sosiaalihuollon asiakaslain ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteiden soveltuminen

- Työryhmä esittää, että asiakkaan aseman parantamiseksi selkeytetään, miten ja miltä osin perustoimeentulotukeen sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä ja sosiaalihuollon oikeusperiaatteita.

Kelan näkemyksen mukaan periaatteet eivät olennaisesti poikkea hyvän hallinnon periaatteista, joita jo nyt noudatetaan Kelassa. Periaatteet voidaan nostaa toimeentulotukilakiin, jos se nähdään tarpeelliseksi. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa periaatteiden sisältöä ja epäkohtia nykykäytännössä, jotta muutoksen tavoitteet voidaan myös oikeasti saavuttaa.

- Perustoimeentulotuen myöntämisharkinta

Mietinnön mukaan Kela voisi käyttää harkintaa etuuskäsittelyprosessissa asiakkaan eduksi laissa erikseen säädetyissä tilanteissa.

Harkintavallan täsmentäminen lain tasolla on kannatettava muutos nykytilaan.

Kela kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että asiakkaiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden tulee perustua lakiin. Lainsäädännön tulee erityisesti viimesijaisen turvan kohdalla olla tältä osin mahdollisimman selkeää ja ennakoitavaa.

Toimeentulotuella on runsaasti liittymäpintoja ensisijaisiin etuus- ja palvelujärjestelmiin. Harkinnan lisääminen ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa ensisijaisisten järjestelmien sijaan ohjaututaan suoraan viimesijaiselle tuelle. Tapauskohtaisen harkinnan sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden välistä suhdetta sekä suhdetta toimeenpanon sujuvuuteen on myös syytä punnita ehdotuksen jatkovalmistelussa. Mietinnön ehdotuksia on syytä tarkentaa konkretian tasolle jatkovalmistelussa.

- Toimeentulotuen määräytyminen ja laskelma

Työryhmä esittää, että toimeentulotukilaisissa säädettäisiin laskelman merkityksestä ja tarkemmasta sisällöstä suhteessa päätöksentekoon perustoimeentulotuessa, täydentävässä toimeentulotuessa ja ehkäisevässä toimeentulotuessa.

Muutosehdotus on merkittävä. Laskelman sitovuus ja sen välttämättömyys on nykytilassa määrittelemättä. Epämääräisyys on yksi syistä, joiden vuoksi asiakkaita joudutaan ohjaamaan kuntiin, vaikka asiakkaalla ei ole varsinaista sosiaalihuollon palvelutarvetta. Mietinnössä ei kuitenkaan ole esitetty konkreettisia seikkoja, joita laskelman ohella tulisi huomioida. Lain 1 § ja 2 §:n perusteella hyvin suuri joukko asiakkaita saattaisi siirtyä pitkäaikaisesti perustoimeentulotuen piiriin. Kela kiinnittää huomiota siihen, että nykyisin laskelma on toimeenpanossa perustana sekä perus- että täydentävässä toimeentulotuessa. Jos laskelman merkitystä muutetaan nykyisestä olisi jatkovalmistelussa arvioitava tarkoin muutoksen vaikutuksia. Ehdotuksen merkitystä myös suhteessa ensisijaisiin etuus- ja palvelujärjestelmiin tulisi jatkovalmistelussa arvioida. Jatkovalmistelussa lainsäädäntöä tulisi tarkastella enemmän kokonaisuutena. Kelan näkemyksen mukaan vain tällä tavalla on aidosti mahdollisuus saavuttaa mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja eheä lainsäädännöllinen kokonaisuus, jossa voidaan huomioida sekä toimeentulotuen tarkoitus, että asiakkaan tarpeet.

- Toimeentulotuen määräytymisaika ja huomioon otettavat tulot

Työryhmä esittää täsmennystä toimeentulotuen määräytymisaikaa ja tulojen huomioimista koskevaan säännökseen (15 §) sekä siihen liittyvään käytettävissä olevien tulojen kohtuullisuuden arviointiin.

Ansio- ja etuustulojen erilaiseen huomioimiseen ei ole perusteltua syytä. Tulokäsitteen epä johdonmukaisuus vaikeuttaa asiakkaiden mahdollisuutta ennakoida tulojensa huomioimista.

Kela pitää perusteltuna ja toimeentulotukilain tarkoitusta vastaavana mietinnön ehdotusta, että jos asiakas voi osoittaa käyttäneensä myöhemmin tuloutettavaksi aiotut tulot toimeentulotuessa hyväksyttäviin menoihin, tulouttaminen olisi kohtuutonta eikä siihen tulisi ryhtyä.

- Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen

Sosiaalihuollon näkemysten huomioiminen perustoimeentulotukea koskevassa harkinnassa esitetään toteutettavaksi siten, että sosiaalihuolto voi laatia lausunnon sosiaalihuollon asiakkaana olevan asiakkaan perustoimeentulotuen käsittelyyn liittyvän harkinnan tueksi, joka Kelan tulisi huomioida päätöksenteossaan.

Kelan näkemyksen mukaan se ottaa tällä hetkellä huomioon sosiaalityöntekijöiltä saatavilla olevat selvitykset ja näkemykset ja pyrkii oma-aloitteisesti niitä kunnista hankkimaan. Kokemuksemme perustoimeentulotuen toimeenpanosta on, että eri kunnista ja joskus jopa samasta kunnasta eri sosiaalityöntekijöiltä voi saada erilaisen selvityksen tai näkemyksen samanlaiseen asiaan, mikä tulisi huomioida kehittämisessä ja jatkovalmistelussa. Kelan toiminnalta odotetaan valtakunnallista yhdenvertaisuutta. Tulevissa muutoksissa tulisi huolehtia siitä, ettei aiemmissa uudistuksissa saavutettuja parannuksia menetettäisi.

Tuen roolia osana sosiaalihuoltoa ja sosiaalihuollon näkemysten merkitystä tuen käsittelyssä on järkevää tarkentaa. Laissa tai sen perusteluissa voitaisiin määritellä, että sosiaalihuollon lausunto tulisi ottaa päätöksenteon lähtökohdaksi, josta poikkeamiseen pitäisi olla selkeä syy. Myös lausunnon yleisistä sisältövaatimuksista tulisi säätää. Säätäminen tulisi kuitenkin toteuttaa niin, että ei luoda kaavamaista lausuntomenettelyä, vaan sosiaalihuollon näkemys voisi toteutua myös osana Kelan ja kuntien jokapäiväistä yhteistyötä. Kysymys on ennen kaikkea tuen roolista ja yhteisasiakkuuden toteuttamisesta ja siihen kannustamisesta – sen missä muodossa sosiaalihuollon asiantuntijan näkemys välittyy ei pitäisi olla merkitsevin asia. Olennaista on, että tuen myöntämisharkinnassa on käytettävissä kaikki harkintaan vaikuttava tieto. Asiakkaiden elämäntilanteet ja tarpeet vaihtuvat nopealla syklillä, johon viranomaisyhteistyön pitäisi kyetä vastaamaan toimivalla yhteisasiakkuudella. Tämän kaltaiseen tekemiseen lausunto ja sen perusteella annettava päätös -tyyppinen menettely sopii varsin huonosti.

Tietojenvaihdon parantamiseen liittyvät ehdotukset

Sosiaalihuollon oikeutta välittää tietoa Kelalle oma-aloitteisesti esitetään lisättäväksi.

Ehdotus on lähtökohtaisesti kannatettava, mutta mietinnössä tietojenvaihtoa on lähestytty ratkaisutyön ja teknisen käyttöyhteyden näkökulmasta. Päätavoitteen näkökulmasta lähestymistapa on liian suppea. Erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden palvelunäkökulmasta tietojen vaihto tulisi mahdollistaa sosiaalihuollosta Kelaan ja päinvastoin, jolloin asiakkaan asiaa voidaan edistää yhteisessä prosessissa tarvittavin tiedoin. Prosessin alkupäässä toimii lähtökohtaisesti Kela, joka käynnistää menettelyn havaitsemansa kokonaistilanteen perusteella. Tarvittaessa myös kunnan tulisi voida olla aloitteellinen vastaavassa tilanteessa. Asiakkaan tilanne ja tuen tarve ratkaisee yhteiset tai erilliset toimenpiteet kuten myös välitettävät tiedot. Kelan ja kuntien yhteinen tekeminen asiakkaan tilanteen tukemiseksi tulisi olla mahdollista riittävä tietosuoja huomioiden. Tämän vuoksi tietotarpeet ja välttämättömyys tulisi arvioida yhteisen toimintamallin näkökulmasta. Tämän kokonaisuuden yksi osa-alue on toki teknisen käyttöyhteyden kautta tapahtuva tiedonvaihto.

Yhteistyön toteuttamiseksi Kelalla ja kunnalla tulisi olla oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oma-aloitteisesti antaa ja toisaalta saada toisiltaan toimeentulotuen hakijaa koskevia tietoja, joita tarvitaan toimeentulotukilaisissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi, asiakkaan sosiaalihuollon tuen tarpeen arvioimiseksi sekä asiakasta tukevan monialaisen palvelu- ja etuuskokonaisuuksien yhteensovittamiseksi. Kelalle olisi tärkeää esimerkiksi saada tieto siitä, onko asiakkaan palvelutarve ja taloudellinen kokonaistilanne arvioitu ja jos on niin miten. Lisäksi Kelan tulisi saada tieto siitä, miten asiakasta kunnassa lähdetään tukemaan, jotta Kela voi toimeentulotuen osalta (esim. ei alenneta perusosaa) tai muiden etuuksien tai palvelujen (esim. kuntoutus) tukea kunnan suunnitelmaa. Erityisenä asiakasryhmänä nousee esiin nuoret, jälkihuollon asiakkaat, laitos- ja palveluasujat ja esi-merkiksi pitkään toimeentulotuella olleet asiakkaat. Yhteistyöstä on hyviä kokemuksia, mutta toiminta on suostumuksenvaraista.

Toimeenpanon yhteydessä on tunnistettu lukuisia tietotarpeita ja toimijoita, joiden osalta nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista tietojenvaihtoa. Kuntien ohella tietoja tulisi voida tarvittaessa kysyä työnantajilta, työttömyyskassoilta, sähkö- ja vesiyhtiöiltä ja muilta tahoilta, jotka voivat olla muuna perusmenona hyväksyttävien menojen laskuttajilta. Kaikissa tietopyyntötilanteissa edellytyksenä tulisi olla se, että tiedon saanti on välttämätöntä lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi tai esimerkiksi Kelalle annettujen tietojen tarkistamista varten. Kela pitää kannatettavana muistion toteamusta siitä, että lyhyellä aikavälillä tietojen vaihtoa Kelan ja kuntien välillä tulisi edistää nykyisen Kelmu-järjestelmän tai sitä vastaavan järjestelmän avulla.

Nykyinen toimeentulotukilain 18 f §, joka, koskee Kelan liittymistä Kanta-palvelujen käyttäjäksi, voitaisiin kumota, koska uudistetun asiakastietolain perusteella Kelalla olisi oikeus saada tiedot kysely- ja välityspalvelun avulla ilman varsinaista Kanta-liittymistä. Kela kannattaa tämän §:n kumoamista. Tietojen vaihtoa Kelan ja kuntien välillä ollaan edistämässä Kelmu-järjestelmän sijaan tulevilla Kaski-järjestelmällä, joka mahdollistaa kahdenvälisen tiedon siirron. Kaski-järjestelmä on saatavissa käyttöön loppuvuonna 2021.

Tuen toimeenpanoon ja hakemismenettelyyn liittyvät ehdotukset

Asiakkaan yksilöllisten tarpeiden huomioimiseksi ja sujuvan toimeenpanon varmistamiseksi Kelan ja kuntien (jatkossa hyvinvointialueiden) välistä yhteistyötä ja asiakkaan asiointia koskevia säännöksiä tarkennetaan.

Kela pitää tätä kannatettavana ehdotuksena. Sinällään jo nykyisellään sosiaalihuoltolain monialaista yhteistyötä koskevan 41 §:n nojalla kunnan sosiaalihuollon viranomaisen on tarvittaessa pyydettävä muita viranomaisia mukaan palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman laatimiseen. Sosiaalihuoltoa toteutetaan mainitun lainkohdan mukaan yhteistyössä kunnan aloitteesta eri toimijoiden kanssa siten, että sosiaalihuollon ja tarvittaessa muiden hallinnonalojen palvelut muodostavat asiakkaan edun mukaisen kokonaisuuden.

Toimeenpanon kehittämiseen liittyvät ehdotukset

Työryhmä esittää, että asiakkaan aseman parantamiseksi toimeentulotuen toimeenpanon kehittämistä jatketaan. Toimeenpanossa edistetään seuraavia asiakokonaisuuksia: – Kelan ja kuntien yhteistyöhön kehitettyjen uusien toimintamallien käyttöä laajennetaan. – Painotetaan yksilöllisempää asiakkaan asian käsittelyä Kelassa. – Kiinnitetään huomiota entistä tehokkaampaan tiedottamiseen, neuvontaan, ohjaamiseen sekä palveluiden saavutettavuuteen.

Kelan tehtävä on edistää palvelukanavia vastaamaan kaikkien asiakasryhmien tarpeita. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden henkilökohtaisen palvelun kehittämiseen. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä, tarvitaan myös toimintaympäristö, jossa Kelan työ kohtaa sosiaalipalvelun ja joka mahdollistaa yhteistyön.

Kela kiinnittää huomiota tulevan kehittämisen osalta siihen, että rahallisten tukien tai niiden toimeenpanon kehittämiseen ei tule kiinnittää sellaisia tavoitteita ja odotuksia, jotka eivät ole yksinään tukiehtojen ja tuen käsittelyyn liittyvien menettelytapojen avulla saavutettavissa. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida tarkemmin tukien ja palveluiden välistä suhdetta ja huomioida tarkemmin esimerkiksi sote- uudistuksen sekä työllisyyspalveluiden rakenneuudistuksen vaikutukset. On myös syytä arvioida, millaisia riskejä liittyy toimeentulotukilain muutoksiin, kun samanaikaisesti suuret rakennemuutokset ovat liikkeessä. Kelan näkemyksen mukaan pelkkää perustoimeentulotuen toimeenpanoa (Kelan toimintaa) koskevat muutokset olisivat tässä vaiheessa paremmin toteutettavissa.

Kela kannattaa mahdollisimman laajaa lakiperusteista yhteistyön vaatimien tietojen saatavuutta sekä viranomaisyhteistyötä ja tätä täydentävää suostumusperusteista yhteistyötä.

Kelan näkemyksen mukaan tietosuoja ja –turvakysymykset eivät lopulta juurikaan sisällöiltään tai ratkaisuiltaan eroa sen perusteella, monenko toimijan yhteisestä toiminnasta lopulta on kyse. Yhteisen asiakkaan asiointiprosessin alkuvaiheessa yhteistyö näyttäytyy kuntien tukena Kelalle palvelutarpeen tarpeen tunnistamisessa tarjolla olevien palvelujen tunnistamisessa. Tämän jälkeen hyödyt välittyvät myös kuntaan, kun turha selvittelytyö vähentyy ja asiakasohjaukset Kelasta kuntiin kohdentuvat oikein. Prosessin edetessä myös sosiaalityö helpottuu, kun Kelan etuudet on jo selvitetty tai niitä selvitetään. Asiakas hyötyy prosessin jokaisessa vaiheessa. Tietoja vaihdetaan joko lain (pääsääntö) tai tarvittaessa suostumuksen perusteella sellaisista asioista, joilla on merkitystä sosiaalihuollon palvelujen tarjoamiseen, kokeiluihin ohjaamiseen, kuntoutukseen ohjaamiseen, työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin ohjaamiseen jne.

## Yhteenveto

Ehdotusten keskeisenä tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä ja viranomaisten vastuita, jotta haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden tuen tarpeisiin voidaan vastata nykyistä paremmin. Kelan näkemyksen mukaan ehdotukset ovat kannatettavia. Kela kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetut muutokset eivät vielä kaikilta osin vastaa tarpeeseen toimeentulotukilain kokonaisuudistuksesta.

Työryhmän kehittämissuositukset kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta vastaavat Kelan näkemyksiä. Kehitystyötä tehtäessä on kuitenkin hyvä huomioida, että valtaosalla asiakkaista järjestelmä toimii hyvin. Kelassa tehdyn alustavan arvion mukaan Kelan asiakkaista noin 7% kuuluu ryhmiin, joilla tuen tarve on suuri tai erittäin suuri. Vain osalla heistä on tarve myös sosiaalihuollon palveluihin. Uudistuksen yhteydessä onkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei tällä hetkellä asiakkaille toimivia osuuksia heikennetä ja että raskaammat toimenpiteet ja enemmän aikaa vievä viranomaisyhteistyö kohdennetaan mahdollisimman hyvin oikealle asiakasjoukolle.

Työryhmän ehdotukset ovat oikeansuuntaisia, mutta jäävät varsin yleiselle tasolle. Käytännössä toimivien ja vaikuttavien parannusten saavuttaminen edellyttää nyt lainvalmistelulta enemmän.

Keskeisen tavoitteen kannalta olennaista on tunnistaa asiakkaan tuen tarve Kelassa. Kela laajentaa henkilökohtaisia palvelujaan ja kehittää asiakastarpeiden arviointia. On tärkeää, että myös muiden toimijoiden valmiuksia ottaa vastaan ohjauksia Kelasta ja huolehtia palveluiden saatavuudesta ja vaikuttavuudesta ohjatuille asiakkaille huolehditaan muutoksissa. Paras lopputulos saavutetaan verkostomaisella yhteistyöllä, jossa kukin toimija pystyy parhaalla mahdollisella tavalla nojaamaan omaan erityisosaamiseensa samalla kun tieto liikkuu yhteisessä asiakkuudessa olevien asiakkaiden osalta toimijoiden välillä.

Kela –siirrolle asetut tavoitteet kuten yhdenvertaisuus tulkinnoissa, menettelyissä ja käsittelyajoissa on alkuvaikeuksien jälkeen saavutettu. Kela huolehtii asiakkaiden (myös heikoimmassa asemassa

olevien) Kela-asiat nyt yhtenä kokonaisuutena yhdenvertaisesti koko maassa. Kela kehittää toimeentulotukitoimintaa yhteistyössä kuntien kanssa. Sekä toiminnallisen että lainsäädännön kehitystyön tulisi nyt tukea asiakkaan tarpeista lähtevää palvelua Kelassa ja kunnissa (myöhemmin Kelassa, kunnissa ja hyvinvointialueilla).

Mia Helle

lakiyksikön päällikkö

Petri Lemettinen

johtava lakimies

Lemettinen Petri  
Kansaneläkelaitos