

LAUSUNTO

6.2.2015

Sosiaali- ja terveysministeriö
PL 33
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@stm.fi
eveliina.poyhonen@stm.fi

Lausunto sosiaalihuollon työelämäosallisuutta selvittäneen työryhmän loppuraportista

Lausunnon keskeinen sisältö

Työryhmän ehdotukset laiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntouksesta ovat pääsääntöisesti varsin kannatettavia. Mielestämme ne mm. purkavat vammaisuuteen perustuvaa palvelujen eriytyneisyyttä, määrittävät sosiaalihuollon lähtökohdaksi kaikkien työikäisten – myös vammaisten – henkilöiden työllistymisen, edellyttävät nykyistä vahvempaa yhteistyötä työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaalihuollon kesken sekä selkeyttävät ja terävöittävät nykymuotoisen työtoiminnan sääntelyä.

Jatkovalmistelulta toivomme erityisesti seuraavaa:

- Työryhmän ehdotusten toteutuminen **edellyttää vahvaa poliittista tahtotilaa** sen varmistamiseksi, että eri toimijat ryhtyvät toimimaan työryhmän niille ehdottamien vastuiden mukaisesti ja että työryhmän ehdotusten edellyttämä palvelujen kehittäminen ja säädöksen toimeenpanon tukeminen resursoidaan asianmukaisesti. Työryhmän ehdottamat muutokset edellyttävät sekä työ- ja elinkeinohallinnon että sosiaalihuollon **palvelujen merkittävää sisällöllistä kehittämistä sekä hallinnonalojen henkilöstön osaamiseen, toimintaresursseihin ja yhteistyön mahdollistaviin toimintakäytäntöihin panostamista.** Lisäksi on huolehdittava erityisesti kehitysvammaisten palvelunkäyttäjien ja tarvittaessa myös heidän läheistensä tukemisesta muutoksen ymmärtämisessä ja siihen sopeutumisessa.
- **Vammaislainsäädännön uudistamisen (nk. VALAS) ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisen kuntoutuksen lainsäädännön (nk. TEOS) jatkovalmistelu tulee nivoa ministeriössä tiiviisti yhteen.** Lisäksi ehdotamme, että STM nimeää vammaislainsäädännön uudistamisen jatkovalmistelutyöryhmään edustajan, joka tuntee TEOS-lain toimeenpanon kysymyksiä vammaisten henkilöiden kannalta. Jatkovalmistelussa tulee tarkastella erityisesti **osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen ja tulevan vammaispalvelulain päiväaikaisen toiminnan yhtymäkohtia ja rajapintoja** ja niiden vaikutuksia yksittäisten asiakkaiden palveluun sijoittumiseen. Lisäksi yhteistarkastelua on tehtävä **vammaispalvelulain mukaisten matkojen ja TEOS-työryhmän kulukorvausehdotuksen tiimoilta.**
- Ehdotettujen sosiaalisen kuntoutuksen muotojen, erityisesti *ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien oikeudellinen luonne on varmistettava*, jotta asiakkaan asema ja suoja ovat selviä.
- **(Tuetun työllistymisen) työhönvalmennus on mainittava yhtenä esimerkkinä työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteutusmuodoista.**
- **Jatkovalmistelussa on tarkasteltava huolella ehdotetun lain voimaantuloon ja toimeenpanoon liittyviä erilaisia siirtymiä, niiden edellyttämää toteutusaikaa ja menettelyjä.** Erityisesti tällä hetkellä avotyötoiminnassa olevien kehitysvammaisten henkilöiden asema on tässä yhteydessä arvioitava ja suunniteltava erityisen perusteellisesti.
- Tulevalle säädökselle perustuvien palvelujen **tilastointia on kehitettävä.**

Yleiskommentit

Kehitysvammaliitto ry esittää näkemyksensä sosiaalihuollon työelämäosallisuutta selvittäneen työryhmän (nk. TEOS) loppuraportista.

Kehitysvammaliitto edistää kehitysvammaisten ja muiden oppimisessa, ymmärtämisessä ja kommunikoinnissa tukea tarvitsevien ihmisten tasa-arvoa ja osallistumista yhteiskunnassa, kehittää palveluja sekä edistää alan tutkimusta. Kehitysvammaliiton toiminnan pääkohderyhmiä ovat henkilöt, joilla on kehitysvamma, puhevamma tai vaikeuksia oppia, ymmärtää ja kommunikoida, heidän perheensä ja läheisensä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetustoimen ammattilaiset. Kehitysvammaliiton jäsenet ovat kuntayhtymiä, kuntia, seurakuntia, rekisteröityjä yhdistyksiä ja säätiöitä, jotka tekevät kehitysvammatyötä tai toimivat muuten kehitys- ja puhevammaisten ihmisten hyväksi.

Suomessa arvioidaan olevan noin 40.000 ihmistä, joilla on kehitysvamma. Nyt lausuttavana oleva ehdotus sosiaalihuollon työelämäosallisuutta koskevan palvelujärjestelmän ja lainsäädännön uudistamisesta koskettaa heitä olennaisella tavalla: nykyisen säädöspohjan perusteella järjestettävään työ- ja päivätoimintaan osallistuu tuhansia kehitysvammaisia henkilöitä. Työryhmän ehdotukset vaikuttavat siis konkreettisesti ja arkipäivän tasolla sekä näihin tuhansiin kehitysvammaisiin palvelujen käyttäjiin että palveluja järjestäviin ja tuottaviin organisaatioihin ja niiden asiakastyötä tekeviin työntekijöihin.

Kuten työryhmä toteaa loppuraporttinsa esipuheessa, hallituksen esitys vaatii vielä tarkentamista ja eri tahojen kanssa käytäviä keskusteluja useiden eri asioiden osalta. **Tuomme lausunnossamme esiin yksittäisten säännöskohtaisten huomioiden ohella laajemminkin niitä näkökulmia, joita on jatkovalmistelussa erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden kannalta syytä vielä tarkentaa ja täydentää.**

Kiitämme työryhmän sihteeriä kanssamme käydystä tiiviistä vuoropuhelusta työryhmän työskentelyn aikana. Toivomme hyvän yhteistyön jatkuvan myös hallituksen esityksen jatkovalmistelun aikana.

Työryhmän linjaukset

Työryhmän näkemykset sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan toiminnan uudistamisesta ovat linjauksen tasolla varsin kannatettavia. Ne tukevat vammaisten ihmisten työtä ja työllistymistä koskevien vammaispoliittisten tavoitteiden saavuttamista, joihin Suomi on sitoutunut muun muassa vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla YK:n yleissopimuksella ja vammaispoliittisella ohjelmalla. **Se, miten hyvin linjaukset siirtyvät palvelukäytännöiksi ja se, millaisia tosiasiallisia vaikutuksia nyt suunnitelluilla uudistuksilla on esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden työelämäosallisuuteen, riippuu linjauksille perustuvien säännösten ja niiden toimeenpanon onnistuneisuudesta.**

Työryhmän 1. linjaus selkeistä vastuualueista määrittää, pyrkien purkamaan palvelujen segregaatiota, että työ- ja elinkeinohallinto on ensisijaisesti vastuussa myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen tukemisesta. Kuten työryhmä itsekkin toteaa, tämän **linjauksen toteutuminen edellyttää julkisten työvoimapalvelujen merkittävää kehittämistä siten, että ne vastaavat myös erityistä tukea tarvitsevien, kuten kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisiin tarpeisiin.** Esimerkiksi julkisena työvoimapalveluna toteutettava työhönvalmennus ei nykyisellään, palvelun sisällön sekä sen määräaikaaisuuden takia, vastaa kehitysvammaisten työntekijöiden pitkäaikaisen, tarvittaessa pysyvän tuen tarpeeseen. Työryhmän 1. linjauksen toteutuminen edellyttää tiivistä yhteistyötä eri toimijoiden kesken, jotta asiakas saa tarvitsemansa, tarkoituksenmukaiset palvelut. Tässä on runsaasti oppimisen ja kehittämisen varaa erityisesti työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaalihuollon toimijoilla, ja **keskeisessä roolissa linjauksen käytännön toteutumisen kannalta onkin molempien hallinnonalojen henkilöstön osaamiseen, toimintaresursseihin sekä yhteis-**



työn mahdollistaviin toimintakäytäntöihin panostaminen. Esimerkiksi työ- ja elinkeinohallinnon työntekijöillä on tarvetta vahvistaa vammaisten henkilöiden työllistymisen tukemiseen liittyvää asiantuntemustaan, ja sosiaalihuollon työntekijät tarvitsevat muun muassa työkyky- ja työelämäosaamisensa vahvistamista.

Työryhmän 2. linjaus korostaa sosiaalihuollon lainsäädännön selkeyttä. Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta koskeva lainsäädäntö erottelee nykyisellään palvelujen käyttäjät vamman ja työttömyyden keston perusteella, ja erikseen vielä kehitysvamman perusteella. Esimerkiksi käynnissä olevan vammaislainsäädännön uudistamisen lähtökohtana on – vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaisesti – oikeusajattelu, jossa vammaisryhmiä ei erotella vamman tai sairauden laadun perusteella. Siksi työryhmän painotus diagnoosin sijaan asiakkaiden tarpeisiin perustuvista työelämäosallisuutta tukevista palveluista on lähtökohtaisesti erittäin tärkeä.

Työryhmä on myös todennut, että työtoiminta, johon ei liity tai josta ei ole erotettavissa erityisiä kuntouttavia elementtejä hämärtää työtoiminnan ja ansiotarkoituksessa tehtävän työn rajaa, erityisesti silloin, kun asiakas kykenee tekemään työtoimintana tuottavaa työtä ja palvelun kesto pitkäkestoinen tai pysyvä. Siksi työryhmä on katsonut tarpeelliseksi säätää nykyistä tarkemmin työtoiminnan käytöstä sosiaalipalveluna. Erityisesti pitkäaikainen, jopa pysyvä avotyötoiminta on varsin yleinen kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnan toteutusmuoto. Kehitysvammaliitto on jo vuosien ajan pyrkinyt kiinnittämään lainvalmistelijoiden ja -säätäjien huomion siihen, että erityisesti avotyötoiminta – mutta joiltain osin myös toimintakeskuksissa toteutettava työtoiminta – on palveluun osallistuvien henkilöiden oikeussuojan kannalta kestävämmällä perustalla sosiaalipalvelun ja työsuhteiseksi katsottavan työn välimaastossa. Siksi pidämme erittäin hyvänä, että työryhmä on päättänyt tarkentaa työtoimintaa koskevaa sääntelyä.

Työryhmän 3. linjaus koskee sosiaalihuollon asiakkaiden ohjautumista palvelujärjestelmässä, ja tässä yhteydessä työryhmä korostaa yksilöllistä palvelutarvearviota. Kannatamme työryhmän linjausta siitä, että avoimille työmarkkinoille työllistymistä tavoittelevat asiakkaat ohjataan aina työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijaksi: myös vammaisten henkilöiden työnhaun palvelujen tulee ensisijaisesti toteutua siellä missä muunkin väestön, eli julkisina työvoimapalveluina. Tämä kuitenkin **edellyttää palvelujen merkittävää kehittämistä vastaamaan paremmin niihin työllistymisen tuen tarpeisiin, joita eri vammat voivat aiheuttaa. Lisäksi sosiaalihuollon palveluilla on edelleen ensiarvoisen tärkeä rooli työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen täydentämisessä niiltä osin kuin ko. palveluilla ei pystytä vastaamaan palvelujen käyttäjien erityistarpeisiin sekä julkisten työvoimapalvelujen käytössä tukemisessa.**

Työryhmän 4. linjauksessa todetaan kiitettävän napakasti, että sosiaalihuollon lähtökohtana tulee olla kaikkien työkäisten asiakkaiden työllistyminen – kykyjensä mukaan – työsuhteiseen työhön. Tämä ei ole nykyisissä säännöksissä eikä palvelukäytännöissä selvää. Työryhmän taustaselvitys osoitti, että erityisesti kehitysvammaisten erityishuoltolain mukainen työtoiminta on palveluista pitkäkestoisinta, ”säilyttävintä”, ja siirtymiä työhön tapahtuu vähän. Kehitysvammaisia henkilöitä onkin työskennellyt vuosikautia tavallisilla työpaikoilla vailla työsuhteessa olevan työntekijän oikeuksia ja suojaa – avotyötoiminta on yleisesti nähty kehitysvammaisen henkilön työuran huipentumana. Työryhmän linjaus työtoiminnan tavoitteiden ja sisältöjen kehittämisestä on siksi tervetullut.

Esitämme jäljempänä kommenttimme asiakkaiden toimeentuloa ja kannustimia koskevan 5. linjauksen konkreettisista sisällöistä.

Työryhmän ehdotuksissa on kaiken kaikkiaan kyse mittavasta muutoksesta, jonka toteutuminen edellyttää poliittista tahtotilaa. Poliittista tahtotilaa tarvitaan erityisesti sen varmistamiseksi, että eri toimijat ryhtyvät toimimaan työryhmän niille ehdottamien vastuiden mukaisesti. Poliittista tahtotilaa tarvitaan myös työryhmän ehdotusten edellyttämän palvelujen kehittämisen ja tulevan säädöksen toimeenpanon



tukemisen asianmukaiseen resursointiin. Esimerkiksi kehitysvammaisten työtoimintaa koskevat säännökset ovat peräisin monen vuosikymmenen takaa, ja työtoiminnan sisällöt ja käytännöt ovat vuosien varrella pysyneet varsin vakiintuneina. Työryhmä toteaa loppuraporttinsa esipuheessa, että ehdotuksissa on kyse palveluiden järjestämistä ja toteuttamista koskevista perustavanlaatuisista muutoksista, ja siksi muutokset asettavat uudenlaisia vaatimuksia sosiaalihuollon henkilöstön osaamiselle, resursoinnille ja toimintatavoille. **Sen lisäksi, että muutoksen toteuttamisessa on tuettava alan henkilöstöä muun muassa koulutuksella ja konsultoinnilla, on huolehdittava erityisesti kehitysvammaisten palvelunkäyttäjien ja tarvittaessa myös heidän läheistensä tukemisesta muutoksen ymmärtämisessä ja siihen sopeutumisessa.** Erityisesti kehitysvammaiset henkilöt läheisineen tarvitsevat tukea pystyäkseen hahmottamaan muutokset ja kyetäkseen toimimaan niiden edellyttämällä tavalla. **Siksi muutokseen liittyvässä, palvelujen käyttäjille suunnattavassa tiedottamisessa on huomioitava tiedonvälityksen saavutettavuus esimerkiksi selkokielisenä aineistona.** Yhteistyö alan asiantuntijajärjestöjen sekä palvelujen käyttäjiä ja heidän läheisiään edustavien järjestöjen kanssa on välttämätöntä muutokseen liittyvän tiedotuksen, koulutuksen ja neuvonnan toteuttamisessa. Kehitysvammaliitto on tässä mielellään käytettävissä. Myös Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunnan Työn ja päivätoiminnan valiokunta on alan toimijoita kokoavana yhteistyöverkostona potentiaalinen yhteistyöresurssi muutoksen jalkauttamisessa. Valiokunta muun muassa valmistelee parhaillaan (työelämä)osallisuutta tukevien palvelujen laatuksiteerejä, jotka voivat osoittautua hyödyllisiksi tulevan lain-säädännön toimeenpanon tukemisessa.

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta

Yleisperustelut

Tilastokeskuksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävänä on tuottaa tietoa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen käytöstä lainvalmistelun ja päätöksenteon tueksi. Työryhmän loppuraportin nykytilan kuvauksessa viitataan useasti nykyisiä, sosiaalihuoltolain ja kehitysvammaisten erityishuoltolain perusteella järjestettäviä palveluja koskeviin tilastoihin, joille myös työryhmän loppuraporttiin sisältyvä kustannuslaskelma (liite 2) pitkälti perustuu. Raportissa kuitenkin myös todetaan useaan kertaan, että tiettyjä, asiakasmääriä koskevia tilastoja ei ole erikseen saatavissa, jolloin on jouduttu tyytymään asiakasmääriä koskeviin arvioihin.

Tilastoinnin epätarkkaa tilannetta ja erillisten arviointien tarvetta kuvaa hyvin se, että vuoteen 2005 saakka tilastoitiin erikseen kehitysvammaisten työ- ja toimintakeskusten asiakkaat ja vajaakuntoisten toimintakeskusten asiakkaat. Vuodesta 2006 eteenpäin on tilastoitu vammaisten työ- ja päivätoiminta sekä vammaisten työllistymistä tukeva toiminta. Vuodesta 2012 vammaisten työ- ja päivätoiminnassa on tilastoitu erikseen työtoiminnan ja päivätoiminnan asiakkaat. Vuoteen 2005 saakka on siis mahdollista erotella kehitysvammaiset henkilöt muista vammaisista tai vajaakuntoisista henkilöistä. Sen sijaan ei ole mahdollista eritellä toisistaan kehitysvammaisten ryhmän sisällä työtoimintaan ja päivätoimintaan osallistuneita henkilöitä. Vuodesta 2006 eteenpäin ei myöskään voida erotella kehitysvammaisia henkilöitä muista vammaisista henkilöistä.

Edelleen tilastoinnissa on tehty jako toisaalta työ- ja päivätoimintaan (ja parina viime vuonna nämä kaksi erikseen) ja toisaalta työllistymistä tukevaan toimintaan. Kuitenkin työryhmän taustaselvitys osoitti, että sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukainen vammaisten ihmisten työllistymistä tukeva toiminta toteutetaan useimmiten joko kokonaan tai enimmäkseen työtoimintana. Lisäksi todetaan, että erityishuoltolain 35 §:n mukaisen työhönvalmennuksen asiakasmääriä ei tilastoida, mutta työhönvalmennus on usein osa työtoiminnan ohjausta.

TEOS-työryhmän tehtäviin ei tokikaan kuulunut nykyisiä työelämävalmiuksia tukevia palveluja koskevan tilastoinnin kehittäminen. **Tilastoinnin epäjohtamukaisuus ja sen selvät aukkokohdat kuitenkin herättävät kysymyksen siitä, miten hyvin tilastot palvelevat työelämäosallisuutta koskevan lainsäädännön valmistelua kustannusarvioineen sekä asiaa koskevaa päätöksentekoa. Hallituksen esityksen jatkovalmistelun yhteydessä onkin kiinnitettävä huomiota myös tulevalle säädökselle perustuvien palvelujen asianmukaiseen tilastointiin.**

Tilastoinnin puutteet huolestuttavat erityisesti kehitysvammaisten palvelujen käyttäjien kannalta. Tällä hetkellä kehitysvammaisten henkilöiden määriä vammaisten työ- ja päivätoiminnassa ja työllisyyttä tukevassa toiminnassa ei siis erikseen tilastoida. Tilastotietojen pidemmän aikavälin tarkastelun (Vesala ym. 2015, tulossa) sekä aiempien erillistutkimusten (Hyvärinen ym. 2002, Kumpulainen 2007) perusteella voidaan arvioida, että kehitysvammaisten henkilöiden osuus on noin 80 % kaikista em. palvelujen asiakkaista (kaikki yhteensä vuonna 2013 = 18.932 henkilöä, joista kehitysvammaisia noin 15.000 henkilöä). Siksi on olennaisen tärkeää huomioida, että kun puhutaan vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta tukevista palveluista, puhutaan suurimmaksi osaksi nimenomaan kehitysvammaisten henkilöiden palveluista.

Yleisperusteluissa (s. 32) esitetään, että muun muassa Kehitysvammaliiton esittämä kritiikki työtoiminnan "säilyttävyyttä" kohtaan olisi siinä mielessä aiheutonta, että kehitysvammalain mukaisen työtoiminnan tavoitteena ei edes ole työllistyminen avoimille työmarkkinoille työsuhteiseen työhön, vaan ainoastaan yhteiskunnallisen sopeutumisen edistäminen. Tämä kritiikki ei erityishuoltolain historiakatsauksen valossa ole aivan aiheellista. Alun perin laki kehitysvammaisten erityishuollosta nimittäin määritteli, että *työhön sijoittaminen* on yksi erityishuollon palveluista. Tehtävä kuitenkin poistettiin laista vuonna 1984, ja 2 §:ään jäi kirjaus "erityishuoltoon kuuluvia palveluksia ovat [...] työtoiminnan ja asumisen järjestäminen sekä muu vastaava yhteiskunnallista sopeutumista edistävä toiminta". Hallituksen esityksessä (HE 165/1983) muutosta perusteltiin sillä, että kehitysvammahuollon järjestäjän tehtäviin ei kuulu työpaikkojen järjestäminen erityishuoltoa saaville henkilöille. Hämmäntävästi heti kun *työhön sijoittaminen* oli poistettu kehitysvammalain yhtenä erityishuollon tehtävänä, sosiaalihuolto antoi yleiskirjeen, jonka mukaan "ensisijaisena tavoitteena kehitysvammaisen henkilön työllistämiseksi tulisi olla *sijoittuminen tavallisiin työpaikkoihin*" (Yleiskirje A6/1984/va). Samana vuonna voimaan tulleen ja yhä voimassa olevan 35 §:n mukaan "erityishuollon tarpeessa olevalle on myös pyrittävä järjestämään *työhönvalmennusta*, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa". (Saloviita ym. 1997.) Tätä kehityskulkua vasten peilaten on ymmärrettävää, että eri tahoilla on kovin erilaisia näkemyksiä siitä, onko kehitysvammaisten henkilöiden työllistymisen tukeminen tulkittava erityishuollon *yhteiskunnallista sopeutumista edistäväksi* tehtäväksi vai ei.

Yleisperusteluissa (s. 32) annetaan myös ymmärtää, että ne (kehitysvammaiset henkilöt, joilla olisi mahdollisuuksia työsuhteiseen työhön, tulisi – työtoiminnan työllistämistavoitteiden peräänkuuluttamisen sijaan – nykylainsäädännön perusteella ohjata sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaiseen vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaan toimintaan, Kelan ammatilliseen kuntoutukseen tai työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin. Kuitenkin työryhmän loppuraportissa on juuri edellä (s. 18 ja 30) todettu, että sosiaalihuoltolain mukainen työllistymistä tukeva toiminta toteutetaan useimmiten joko kokonaan tai enimmäkseen työtoimintana ilman merkittäviä työllistymissiirtymiä. Lisäksi sekä Kelan että työ- ja elinkeinohallinnon työhönvalmennuksesta on todettu, että niiden työllistymistulokset ovat kauttaaltaan vaatimattomat, ja että Kelan ja TE-hallinnon työhönvalmennustoiminnan työelämä tavoitteita olisi selkiytettävä (Härkäpää ym. 2013).

Yleisperustelujen tavoiteosiossa (s. 38) tuodaan kiitettävän painokkaasti esiin se, että tilanteet, joissa heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö tekee työtä, josta hänelle ei makseta palkkaa, mutta josta jokin toinen taho saa taloudellista hyötyä, ovat eettisesti kyseenalaisia.



Yleisperustelujen taloudellisia vaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia kuvaavissa osioissa ei riittävällä tavalla käsitellä sitä, että muutoksen toteuttaminen edellyttää henkilöstön ammatillisen osaamisen vahvistamista, sosiaalialan ja kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön lisäämistä ja palvelusisältöjen merkittävää kehittämistä. Näillä kaikilla on taloudellisia vaikutuksia. Toimintakulttuurin muutos nykyisestä ryhmämuotoisesti järjestettävästä, pääosin työtehtävien tekemiselle perustuvasta työtoiminnasta yksilöllisesti suunniteltuun ja yhteistyössä työ- ja elinkeinohallinnon kanssa toteutettavaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen on merkittävä. Samoin nykyisen ryhmämuotoisesti järjestettävän päivätoiminnan muuntuminen yksilöllisemmällä tavoilla toteutettavaksi osallisuutta edistäväksi sosiaalisesti kuntoutukseksi edellyttää merkittäviä toimintakulttuurin muutoksia. Tarpeen mukaisten, yksilöllisten palvelujen toteuttaminen edellyttää lähtökohtaisesti sitä, että asiakkaiden tarpeet ovat tiedossa. Vammaisten ihmisten palveluja kartoittaneessa vuoden 2013 kuntakyselyssä todettiin, että vammaisten kuntalaisten palvelutarpeita oli selvitetty vain 56 prosentissa kuntia, ja 41 prosenttia kunnista ilmoitti, ettei tarpeita ollut selvitetty. **Toimintakulttuurin muutos ei ole toteutettavissa pelkällä henkilöstökoulutuksella, ohjaavan henkilöstön työnkuvien muutoksilla tai työotteen ”yksilökeskeistämisellä”, vaan muutoksen toteuttaminen edellyttää myös toimintaresurssien lisäämistä ja esimerkiksi osaamisen vahvistamista eri asiakasryhmien tuen tarpeiden yksilölliseksi arvioimiseksi. Toimintakulttuurin muutos voi käytännössä edellyttää myös henkilökunnan totutuista työajoista poikkeamista ja esimerkiksi ilta- ja viikonlopputyön lisääntymistä asiakkaiden tarpeiden mukaan. Uusi toimintamalli edellyttää sekä sosiaalihuollolta että muilta hallinnonaloilta paitsi valmiutta, myös resursseja uudenlaiseen toimintaan ja yhteistyöhön.**

Yleisperustelujen asiakasvaikutuksia kuvaavassa osiossa esitetään arvioita esitettyjen muutosten myönteisistä asiakasvaikutuksista. Näitä ovat muun muassa tarpeita vastaaviin, nykyistä yksilöllisemmällä sisällöllä toteuttaviin palveluihin pääseminen, työ- ja elinkeinohallinnon ja ammatillisen kuntoutuksen palvelujen nykyistä tehokkaampi hyödyntäminen asiakkaan palvelukokonaisuudessa, palvelujen sisältöjen selkeytyminen asiakkaan kannalta sekä vammaisten henkilöiden osallisuuden lisääntyminen eriyttävien toimintamallien purun myötä. Myös avotyötoimintaa koskevan sääntelyn tarkentuminen on erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden oikeussuojan ja yhdenvertaisuuden kannalta myönteistä, kuten myös se, että työllistymisen jälkeisen tuen antaminen pitkäkestoisesti, jopa pysyvästi olisi työryhmän ehdotuksen mukaan mahdollista.

Asiakasvaikutusten arvioinnissa ei kuitenkaan ole lainkaan pohdittu mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, niihin varautumista ja niiden ehkäisemistä. Keskeisenä riskinä kehitysvammaisten henkilöiden kannalta näyttäytyy se, että asiakkaat sijoitetaan – pitkään perinteeseen pohjautuen – diagnosoiperusteisesti ja ryhmäperusteisesti kategorisoiden osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen. Miten siis varmistetaan se, että nykylainsäädännön pohjalta toteutetussa työtoiminnassa vuosien ajan olleen kehitysvammaisen henkilön kanssa aidosti selvitetään hänen mahdolliset työllistymistavoitteensa, jotta häntä voidaan tukea työnhakijaksi ilmoittautumisessa ja edelleen työsuhteisen työn tavoittelussa työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena? Kehitysvammaisten henkilöiden työllisyystilannetta selvittäneessä Kehitysvammaliiton tutkimuksessa (Vesala ym. 2015, tulossa) työhönvalmentajia ja työtoiminnan ohjaajia pyydettiin tekemään arvio siitä, olisiko heidän tukemiensa kehitysvammaisten henkilöiden mahdollista työllistyä palkkatyöhön. Noin joka kolmannen kehitysvammaisen asiakkaan arvioitiin voivan työllistyä, jolloin tämä tarkoittaisi koko maan osalta noin 3.000 potentiaalista työsuhteista työntekijää. Asiakastyötä tekevien ohjaajien ja työvalmentajien mielestä noin puolet tällä hetkellä avotyötoiminnassa olevista ja runsas neljännes toimintakeskuksissa työtoiminnassa olevista kehitysvammaisista henkilöistä omaisi valmiudet palkkatyöhön, kunhan heille tarjottaisiin siihen mahdollisuus ja tarvittava tuki. Kun kyselylomakkeen täyttäjiltä – eli työvalmentajilta tai ohjaajilta – edelleen kysyttiin, haluaisivatko heidän tukemansa kehitysvammaiset henkilöt työllistyä palkkatyösuhteeseen, noin neljänneksen (26 %) arvioitiin haluavan ja 44 %:n osalta todettiin, että henkilö ei halua palkkatöihin. Lähes kolmanneksen (30 %) kohdalla työvalmentaja tai ohjaaja vastasi ”En tiedä”. Tämä kielii siitä, että suurelta osalta kehitysvammaisista työtoiminnan asiakkaista ei todennäköisesti ole koskaan kysytty halukkuudesta tavoitella palkkatyötä. Koska kehitysvamma on ymmär-



tämis- ja käsityskyvyn alueen vamma, työllistymistavoite ei ole selvitettävissä pelkällä ”tahdotko?”-kysymyksellä, vaan uuden, abstraktin asian ja siihen liittyvien eri vaihtoehtojen konkreettinen ymmärtäminen ja niistä valintojen tekeminen edellyttää yleensä pitkäkestoista prosessia, jossa kehitysvammaista henkilöä tuetaan eri tavoin – esimerkiksi eri vaihtoehtoja käytännössä kokeillen – muodostamaan käsitys ja näkemys käsiteltävästä asiasta.

Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen osalta vaikutusten arvioinnissa viitataan valmisteltavana olevan uuden vammaispalvelulain nojalla järjestettävään päivätoimintaan/päiväaikaiseen toimintaan. **Asiakasvaikutusten arvioinnista puuttuu pohdinta osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen ja tulevan vammaispalvelulain päiväaikaisen toiminnan yhtymäkohdista ja rajapinnoista sekä niiden vaikutuksista yksittäisten asiakkaiden palveluun sijoittumiseen.** Onko riskinä, että uudessa vammaispalvelulaissa erikseen säädettävästä päiväaikaisesta toiminnasta muodostuu asiakkaille ”pussinperä”, jolla ei ole yhteyttä TEOS-lain mukaiseen osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen saati työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen? Onko asiakkaan oikeus tulevan vammaispalvelulain mukaiseen päiväaikaiseen toimintaan vahvempi kuin TEOS-lain mukaisiin palveluihin? Mitä viestii se, että uuden vammaispalvelulain mukainen toiminta on *päiväaikaista toimintaa*, mutta TEOS-lain mukainen toiminta *osallisuutta edistävää*? Entä miten nämä kaksi palvelua käytännössä eroaisivat toisistaan tavoitteiltaan ja sisällöiltään? Muun muassa **näitä kysymyksiä on tarpeen jatkotyöstä tiiviissä vuoropuhelussa TEOS-lain ja vammais-lain uudistamisen valmistelijoiden sekä lain kohde- ja sidosryhmien edustajien kesken.**

Nykyisellään työtoimintaan osallistuville kehitysvammaisille henkilöille maksettava työosuusraha voi tuloverolain mukaan olla verovapaana enintään 12 € päivässä. Keskimäärin työosuusraha on 5 € päivässä (Vesala ym. 2015, tulossa), mutta vaihteluväli on suuri työosuusrahan maksavien kuntien linjauksista riippuen. Työtoimintaan osallistuvat kehitysvammaiset henkilöt eivät työosuusrahan osalta siis ole tällä hetkellä yhdenvertaisia. Tässä mielessä työryhmän ehdotus yhdenmukaisen, 9 euron kulukorvauksen maksamisesta työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuville työkyvyttömyysetuutta saaville henkilöille yhdenmukaistaa nykyistä tilannetta kehitysvammaisten henkilöiden kannalta. Maksettu työosuusraha ei kuitenkaan ole vielä koko totuus. Asiakkaat maksavat ateria-/ylläpitolmaksun, jolloin varsin usein asiakas jää nykyisellään työosuusrahan jälkeen ”miinukselle” eli tosiasiasa maksaa toimintaan osallistumisestaan. Asiakkaalta perittävän ylläpito-/ateriamaksun suuruus vaihtelee kunnittain. KVANK Työn ja päivätoiminnan valiokunnan jäsenistön parissa tehdyn kartoituksen mukaan ateriamedmaksun suuruus on tyyppillisesti muutamasta eurosta 6,5 euroon päivässä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan ainoastaan työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuville henkilöille maksettaisiin 9 euron kulukorvaus. Kulukorvausta ei siis maksettaisi osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistujille. Kuntatalouden kurimuksessa kunnat jo tällä hetkellä supistavat kehitysvammaisten työtoimintaan osallistuville henkilöille maksettavia työosuusrahoja ja/tai vähentävät asiakkailta osallistumispäiviä. **Vaikka hallituksen esityksen luonnoksessa korostetaan kiitettävästi asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden arviointia tukitoimien suunnittelun ja toteuttamisen perustana, olemme huolissamme siitä, että kehitysvammaisia asiakkaita tullaan säästösyistä sijoittamaan kategorisesti osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen.** Lähtökohtaisesti kaikki ne henkilöt, jotka saavat työttömyyden takia työttömyysetuutta tai toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan, ohjattaisiin työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen (6 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Miten varmistetaan, että työkyvyttömyysetuutta saavat vammaiset henkilöt eivät tosiasiasa jää tämän suuren massan jalkoihin työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen osalta? TEOS-työryhmä on itsekin arvioinut (kustannuslaskelmaliite), että nykyisestä vammaisten työtoiminnasta siirtyisi noin 6.000 henkilöä osallisuutta edistävään toimintaan. Kuten edellä todettiin, kehitysvammaisten henkilöiden osuudeksi kaikista vammaisten työ- ja päivätoiminnan asiakkaista on arvioitu noin 80 %. Riski siis koskettaa ennen kaikkea

kehitysvammaisia henkilöitä. **Tätä riskiä ja sen ehkäisemistä on syytä käsitellä hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.**

Erytishuoltona järjestettävät matkat ovat tällä hetkellä erityishuollon asiakkaille ilmaisia. **Matkojen maksuttomuus on turvattava jatkossakin siten, että kuljetuspalveluihin ei tule omavastuuosuuksia/asiakasmaksuja.** Vammaispalveluja koskevan erityislainsäädännön valmistelu on kesken, ja tilanne matkojen osalta on vielä epäselvä. TEOS-työryhmän ehdotuksen mukaan matkakustannuksia korvattaisiin toimeentulotukena 9 euron kulukorvauksen ylittävältä osalta vain, jos kustannusten arvioitaisiin tosiasiallisesti estävän asiakkaan osallistumisen palveluun. Miten mahdollinen toimeentulotuesta korvaaminen on tarkoitus käytännössä toteuttaa: tuleeko asiakkaan hakea joka kuukausi viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotukea pystyäkseen osallistumaan työelämävalmiuksia edistävään tai osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen? Miten erityisesti kehitysvammaisia asiakkaita on tarkoitus ohjata ja neuvoa hakemaan toimeentulotukea mahdollistaakseen taloudellisesti sosiaaliseen kuntoutukseen osallistumisensa? Miten ja kenen toimesta arvioidaan se, estävätkö matkakustannukset tosiasiallisesti palveluun osallistumisen? Pahimmillaan em. muutokset johtavat siihen, että kehitysvammaisten henkilöiden tilanne heikkenee entisestään. **Pidämmekin välttämättömänä, että matkoja koskevaa valmistelua jatketaan tiiviissä yhteistyössä TEOS-lain ja vammaislainsäädännön valmistelijoiden sekä lain kohde- ja sidosryhmien edustajien kesken.**

Pidämme myös tärkeänä, että **jatkovalmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota nyt ehdotettujen sosiaalisen kuntoutuksen muotojen, erityisesti ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien oikeudellisen luonteen tarkasteluun.** OTT Jaana Paanetoja on väitöstutkimuksessaan (2013) tarkastellut työsuhteisen työn ja sen ulkopuolelle jäävän työtoiminnan välistä rajaa pyrkien arvioimaan, milloin on tosiasiaa kyse työsopimuslaissa tarkoitettua työsuhteesta ja milloin sen ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. Lisäksi hän on selvittänyt työturvallisuus- ja työterveyshuoltolain sovellettavaksi tulevista nykyisissä sosiaalihuoltolain ja kehitysvammaisten erityishuoltolain mukaisissa työtoiminnoissa. Paanetojan keskeinen tutkimustulos oli, että työtoiminnan oikeudellinen luonne on aina arvioitava selvittämällä, tehdäänkö työtä työntekijäasemassa, ts. täytyvätkö työssä työsopimuslaissa säädetyt työsuhteen tunnusmerkit. Työtoiminnan järjestämisen perustuminen hallintopäätökseen tai se, että kehitysvammainen on asiakkaan asemassa työtoimintaa sosiaalipalveluna toteutettaessa tai että toiminnasta maksetaan korvausta, jota pidetään verovapaana sosiaalietuutena, eivät vaikuta tunnusmerkistötarkastelussa. Työtoimintaa ei voida tällaisilla perusteilla jättää kategorisesti työoikeudellisen suojan ulkopuolelle. Näiden nykyisten palvelumuotojen oikeudellista luonnetta koskevien havaintojen valossa on syytä kaikin keinoin **varmistaa, että TEOS-lailla säädettävät palvelut eivät ylläpidä tilannetta, jossa asiakkaan asema ja suoja jää oikeudellisesti epäselvälle pohjalle.**

1 luku Yleiset säännökset

2 § Soveltamisala

Pykälän 1 momentin 2-kohdassa käytetään ilmaisua ”kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei henkilön omasta tilanteesta johtuen ole mahdollista”. **Pidämme henkilön omaa tilannetta korostavaa ilmaisua epäonnistuneena ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen vastaisena.** Sopimuksen johdannossa korostetaan sopimuspuolille sitä, että vammaisuus on kehittyvä käsite ja että **vammaisuus on seurausta vuorovaikutuksesta vammaisten henkilöiden sekä asenteista ja ympäristöstä johtuvien esteiden välillä**, mikä estää näiden henkilöiden täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisen yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa.

Sen sijaan lain soveltamisalan ulottaminen myös henkilöihin, jotka ovat jo työllistyneet sosiaalisen kuntoutuksen tuella työ- tai virkasuhteeseen työhön tai yritystoimintaan, mutta jotka tarvitsevat edelleen tukea



työelämävalmiuksien ylläpitämiseksi on mm. kehitysvammaisten henkilöiden kannalta ensiarvoisen tärkeä ja tervetullut kirjaus. Tämä mahdollistaa sen, että kehitysvammaiselle henkilölle voidaan järjestää sosiaalisena kuntoutuksena – käytännössä työhönvalmentajan antamana tukena – työllistymiskynnyksen ylittämisen jälkeinen tuki. Tämä pitkäkestoinen, jopa pysyvä tuki on useimmille työsuhteeseen työllistyville kehitysvammaisille henkilöille välttämätön esimerkiksi työpaikalla tai työtehtävissä tapahtuvien muutosten ymmärtämisessä ja omaksumisessa ja uralla etenemisessä.

3 § Heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lain soveltamisalanpiiriin eivät kuuluisi ne henkilöt, jotka ovat niin vaativan tuen ja avun tarpeessa, että *he eivät tosiasiasa hyödy* tässä laissa tarkoitetusta työelämävalmiuksia edistävästä eivätkä osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta. Näillä henkilöillä tarkoitetaan lähinnä kaikkein vaikeimmin vammaisia henkilöitä, jotka kuuluisivat jatkossa uudistettavana olevan vammaisia henkilöitä koskevan lainsäädännön perusteella järjestettävän päiväaikaisen toiminnan piiriin. **Mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan kirjauksella ”eivät tosiasiasa hyödy” ja miten hyöty määritellään ja kenen toimesta – asiakkaan itsensä, hänen läheistensä, palveluntuottajan, sosiaalityöntekijän...?**

Lisäksi toistamme aiemman kommenttimme siitä, että **jatkovalmistelussa tulee vielä arvioida ja tarkentaa osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen ja tulevan vammaislainsäädännön päiväaikaisen toiminnan yhtymäkohtia ja rajapintoja sekä niiden vaikutuksia yksittäisten asiakkaiden palveluun sijoittumiseen.**

5 § Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus

Myös vammaisten henkilöiden työnhaun palvelujen tulee ensisijaisesti toteutua siellä missä muunkin väestön, eli julkisina työvoimapalveluina. Siksi pidämme varsin perusteltuna sitä, että kun henkilön tavoitteena on työllistyminen, hän rekisteröityy työttömäksi työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon.

Mahdollisuus jatkaa työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta myös tilanteessa, jossa henkilö jo on työllistynyt eikä siis enää ole työtön, mutta tarvitsee edelleen tukea työelämävalmiuksiensa ylläpitämiseksi on esimerkiksi kehitysvammaisten henkilöiden kannalta ensiarvoisen tärkeä ja tervetullut kirjaus. Tämä mahdollistaa sen, että kehitysvammaiselle henkilölle voidaan järjestää sosiaalisena kuntoutuksena – käytännössä työhönvalmentajan antamana tukena – työllistymiskynnyksen ylittämisen jälkeinen tuki. Tämä pitkäkestoinen, jopa pysyvä tuki on useimmille työsuhteeseen työllistyville kehitysvammaisille henkilöille välttämätön esimerkiksi työpaikalla tai työtehtävissä tapahtuvien muutosten ymmärtämisessä ja omaksumisessa tai uralla etenemisessä. **Sen sijaan se, että kunnalla ei näissä tapauksissa olisi lakiin perustuvaa velvollisuutta sosiaalisen kuntoutuksen järjestämiseen, vaan tuen jatkuminen jäisi järjestäjätaholle vapaaehtoiseksi, ei millään tavalla paranna nykyistä tilannetta, jossa kehitysvammaisten henkilöiden työllistymisen tukeminen (tuetun työllistymisen) työhönvalmennuksella on täysin kuntien ”hyväntahtoisuuden” varassa.** Yhdenvertaisuus- tai vammaislainsäädännön mukaiset toimet mainitaan yksityiskohtaisissa perusteluissa esimerkkinä keinoista, jotka myös voisivat tulla kyseeseen henkilön työelämävalmiuksien ylläpitämiseksi. Tekstistä syntyy se vaikutelma, että yhdenvertaisuus- tai vammaislainsäädännön keinot voisivat olla vaihtoehto työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen jatkamiselle. **Huomautamme, että yhdenvertaisuuslain työnantajalta edellyttämät kohtuulliset mukautukset tai vammaislainsäädännön mahdollistama henkilökohtainen apu voivat täydentää, mutta eivät voi korvata työhönvalmentajan ammatillista panosta esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön työssä suoriutumisen tukemisessa.**

6 § Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus

Ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n mukaan lakia sovellettaisiin vain *työttömään henkilöön*. 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus koskisi vain niitä *työttömiä henkilöitä*, jotka ainakaan sillä hetkellä eivät kykene työllistymään tuetustikaan avoimille työmarkkinoille eivätkä osallistumaan työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiin palveluihin tai työelämävalmiuksia (tekstissä: työllistymistä) edistävän sosiaalisen kuntoutuksen palveluihin. Jäljempänä 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että jos osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen aikana henkilön tavoitteeksi tulisi hänen työllistymisensä avoimille työmarkkinoille palkkasuhteiseen työhön, henkilö tulee *ohjata ilmoittautumaan (työttömäksi) työnhakijaksi* työ- ja elinkeinotoimistoon. **Em. kirjaukset ovat keskenään ristiriitaiset ja jättävät tässä kohdin epäselväksi, onko myös osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvan henkilön lähtökohtaisesti rekisteröidyttävä työttömäksi työnhakijaksi päästäkseen lain soveltamisen piiriin ja saadakseen osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta.** Asiaa tosin täsmennetään myöhemmin, palveluun ohjaamista koskevassa 18 §:ssä.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on kirjaukset siitä, että osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla henkilöllä on työllistymistavoitteensa myötä mahdollisuus siirtyä työelämävalmiuksia (tekstissä: työllistymistä) edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja että sosiaalitoimen on tuettava henkilöä tämän mahdollistamisessa. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että väylä osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja siten työsuhteiseen työhön asti on säännöksissä esteettä avoinna.

7 § (Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus) Työelämävalmiuksien selvittäminen

Pykälästä ja yksityiskohtaisista perusteluista **puuttuu määrittely siitä, miten varmistetaan asiakkaan osallisuus omien työelämävalmiuksiensa selvittämisessä.**

8 § (Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus) Työelämävalmiuksien edistäminen

Yksityiskohtaisissa perusteluissa määritetään, että työelämävalmiuksien edistäminen sisältäisi tuen esimerkiksi terveys- ja kuntoutuspalveluihin hakeutumiseen ja niiden käyttöön, sekä tuen osallistumiseen julkisiin työvoimapaalveluihin, ammatilliseen kuntoutukseen, koulutukseen tai muihin palveluihin, jotka edistävät asiakkaan työllistymismahdollisuuksia avoimille työmarkkinoille palkkasuhteiseen työhön tai yritystoimintaan. **Mielestämme perustelut edellyttävät vielä vähintäänkin esimerkinomaista hahmottelua ja tavoitetasoasettelua siitä, mitä työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena annettava tuki voisi käytännön toteutukseltaan olla, ja minkä tyyppisiä uutta työtappaa toteuttavia yksilöllisiä, asiakkaan tarpeisiin parhaalla tavalla vastaavia, avoimille työmarkkinoille työllistymistä edistäviä ratkaisuja säännöksellä tavoitellaan.** Vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa koskevan sosiaalihuoltolain 27 d §:n hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 169/2001) todettiin, että *”kaikki tarkoituksenmukaiset työllistymistä tukevat keinot olisivat käytettävissä”*. Lisäksi tarkoituksena oli, että *”säännökset kannustaisivat kehittämään mahdollisimman monipuolista ja eri vaihtoehtoja tarjoavaa toimintaa.”* Näistä monipuolisen, vaihtoehtoja tarjoavan toiminnan kehittämiseen kannustavista kirjauksista huolimatta nykyisen säädöspohjan perusteella toteuttavat palvelut ovat osoittautuneet toteutusmuodoiltaan varsin yksipuoliseksi, työtoimintapainotteiseksi. TEOS-lain 8 §:n yksityiskohtaisten perustelujen konkretisoinnilla tulisikin pyrkiä välttämään jo kertaalleen koettu säännöksen vesittyminen.

Säännöksen korostama toiminnan suunnitelmallisuus ja tavoitteellisuus on tervetullut, erityisesti tämänhetkisen kehitysvammaisten työtoiminnan sisältöjen ja -käytäntöjen kehittämiseen kannustava määritelmä.

Tosin tältäkin osin **yksityiskohtaisia perusteluja olisi tarpeen vielä konkretisoida määrittäen esimerkiksi suunnitelmallisuuden ja tavoitteellisuuden tunnusmerkkejä.**

Työelämävalmiuksia voitaisiin edistää yksilö- ja/tai ryhmävalmennuksena. **Kirjaus jättää epäselväksi, olisiko säännöksen perusteella jatkossa mahdollista toteuttaa työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena (tuetun työllistymisen) työhönvalmennusta, jota osa kunnista tällä hetkellä järjestää erityisesti kehitysvammaisille ja autismin kirjon henkilöille joko sosiaalihuoltolain tai kehitysvammaisten erityishuoltolain perusteella.** (Tuetun työllistymisen) työhönvalmennus on työllistymiskynnyksen ylittämiseksi tarvittavaa tukea, jota työhönvalmentaja antaa työnhakija-asiakkailleen esimerkiksi TE-toimistossa asiointiin (mahdollisuus työkokeiluun, palkkatukeen, työolosuhteiden järjestelytukeen), työnhakuun, työhaastatteluihin, työmatkojen suunnitteluun ja opetteluun, työsopimuksen solmimiseen, työtehtävien omaksumiseen ja sosiaaliturvan ja palkan yhteensovittamiseen. Työllistymisen jälkeen työhönvalmentajan tuki kohdistuu henkilön työelämävalmiuksien ylläpitämiseen, kuten työtehtävissä ja työpaikalla tapahtuvien muutosten omaksumiseen sekä uralla etenemiseen tai työpaikan vaihtoon. Työhönvalmentajan panos tukee merkittävällä tavalla paitsi työnhakija-asiakasta, myös työnantajaa: työnantajat kokevat työhönvalmentajan antaman tuen madaltavan merkittävästi esimerkiksi kehitysvammaisen henkilön työllistämiskynnystä.

Kuntien toteuttaman tuetun työllistymisen työhönvalmennuksen tavoite avoimille työmarkkinoille työsuhteeseen työhön työllistymisestä on varsin kirkas, toisin kuin Kelan ja työ- ja elinkeinohallinnon työhönvalmennuksessa, joiden työllistymistulokset on arvioitu varsin vaatimattomiksi ja työelämätaavoitteiltaan epäselviksi. Esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden Tuetun työllistymisen palvelun asiakaina oli syksyllä 2014 yhteensä 207 kehitysvammaista tai autismin kirjon henkilöä, joista 119 henkilöä oli työsuhteessa, 12 te-hallinnon työkokeilussa ja 53 henkilöä työllistymisen valmistelussa eli arviointi- ja kartoitusvaiheessa. Asiakkaaksi ottoa odotti 15 henkilöä.

Mikäli (tuetun työllistymisen) työhönvalmennusta ei mainita yksityiskohtaisissa perusteluissa yhtenä esimerkkinä työelämävalmiuksia edistävästä yksilövalmennuksesta, pelkäämme, että jo nykyisellään kehitysvammaisten henkilöiden tarpeisiin riittämätön työhönvalmennus loppuu kuntien toimintana kokonaan. Toisaalta TE-hallinnon työhönvalmennuksen kehittäminen kehitysvammaisten henkilöiden pitkäkestoisen tuen tarpeisiin vastaavaksi palveluksi edellyttäisi merkittävää lisäpanostusta niin palvelun sisältöön kuin sen saatavuuteen. Riskinä siis on, että lain voimaantulon myötä olemassa oleva palvelumuoto päättyy ilman, että saatavilla on työ- ja elinkeinohallinnon korvaava palvelu. (Tuetun työllistymisen) työhönvalmennus onkin mielestämme mitä suurimmassa määrin juuri sitä sosiaalihuoltolain järjestettävää täydentävää palvelua, jota on tarkoitus järjestää työelämävalmiuksia edistävänä sosiaalisena kuntoutuksena niille avoimille työmarkkinoille pyrkiville henkilöille, jotka tarvitsevat työllistymiseensä muutakin tukea kuin julkisia työvoimapalveluja.

9 § Työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta

Pykälässä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa määritetään, että työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus tulee sovittaa yhteen henkilön tarvitsemien muiden palvelujen kanssa siten, että kokonaisuus edistää parhaalla mahdollisella tavalla hänen toimintakykyään ja työelämävalmiuksiaan. **Tätä tulisi täsmentää vielä siten, että työelämävalmiuksia edistävää ja osallisuutta edistävää sosiaalista kuntoutusta on tarvittaessa mahdollista toteuttaa samanaikaisesti, mikäli asiakkaan palvelukokonaisuus tätä edellyttää.** Palvelukokonaisuuden muodostamisessa tulee siis varmistaa, että erilaiset asiakkaan tilannetta tukevat ja edistävät yhdistelmät työelämävalmiuksia edistävästä ja osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntouksesta ovat mahdollisia.

Henkilön osallistuminen toiminnan/palvelukokonaisuuden suunnitteluun, sisällön määrittämiseen ja vaikutusten omakohtaiseen arviointiin on vammaisten ihmisten itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden kannalta välttämätön ja siten tervetullut kirjaus.

Lisäksi pidämme välttämättömänä ja erittäin hyvänä sitä, että työelämävalmiuksia edistävän sosiaalisen kuntoutuksen soveltuvuutta ja vaikutuksia on arvioitava toiminnan aikana ja sen päättyessä.

13 § Asiakkaan informoiminen

Yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan kiitettävällä tavalla esille viranomaisen velvoite informoida asiakasta hänelle ymmärrettävässä muodossa ja saavutettavalla tavalla työllistymissuunnitelmaa laadittaessa.

14 § (Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus.) Sosiaalisen toimintakyvyn selvittäminen

Pykälästä ja yksityiskohtaisista perusteluista **puuttuu määrittely siitä, miten varmistetaan asiakkaan osallisuus sosiaalisen toimintakyvynsä selvittämisessä.**

15 § (Osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus.) Osallisuutta edistävä toiminta

On hyvä, että yksityiskohtaisissa perusteluissa annetaan joitakin konkreettisia esimerkkejä siitä, mitä osallisuuden edistäminen voisi käytännössä olla. Erityisen tärkeänä pidämme yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan osallistumisen korostamista.

Toistamme aiemman kommenttimme siitä, että **jatkovalmistelussa on tarpeen tarkentaa osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen ja tulevan vammaispalvelulain päiväaikaisen toiminnan yhtymäkohtia ja rajapintoja sekä niiden vaikutuksia yksittäisten asiakkaiden palveluun sijoittumiseen.**

16 § Osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen toteuttamisesta

Pykälässä ja yksityiskohtaisissa perusteluissa määritetään, että osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus tulee sovittaa yhteen henkilön tarvitsemien muiden palvelujen kanssa siten, että kokonaisuus edistää parhaalla mahdollisella tavalla hänen sosiaalista toimintakykyään ja osallisuuttaan. Lisäksi pykälä sisältää velvoitteen selvittää säännöllisesti henkilön mahdollisuuksia siirtyä osallisuutta edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta esim. työelämävalmiuksia edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin. **Tätä tulisi täsmentää vielä siten, että osallisuutta edistävää ja työelämävalmiuksia edistävää sosiaalista kuntoutusta on tarvittaessa mahdollista toteuttaa samanaikaisesti, mikäli asiakkaan palvelukokonaisuus tätä edellyttää.** Palvelukokonaisuuden muodostamisessa tulee siis varmistaa, että **erilaiset asiakkaan tilannetta tukevat ja edistävät yhdistelmät osallisuutta edistävästä ja työelämävalmiuksia edistävästä sosiaalisesta kuntoutuksesta ovat mahdollisia.**

Henkilön osallistuminen toiminnan/palvelukokonaisuuden suunnitteluun, sisällön määrittämiseen ja vaikutusten omakohtaiseen arviointiin on vammaisten ihmisten itsemääräämisoikeuden ja osallisuuden kannalta välttämätön ja siten tervetullut kirjaus.

Lisäksi pidämme välttämättömänä ja erittäin hyvänä kirjausta siitä, että osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen soveltuvuutta ja vaikutuksia on arvioitava toiminnan aikana ja sen päättyessä.

2 luku Lain toimeenpano

18 § Ohjaus palveluun

Pykälä ja yksityiskohtaiset perustelut selventävät asiakkaan palveluun ohjauksen menettelyjä työelämävalmiuksia edistävän ja osallisuutta edistävän sosiaalisen kuntoutuksen osalta (vrt. 6 §:ää koskeva kommenttimme).

20 § Sosiaalisen kuntoutuksen järjestäminen. Järjestämisedellytykset

Pidämme *ilman ansiotarkoituksessa suoritettavien työtehtävien* edellytysten määrittelyä lähtökohtaisesti onnistuneena. Pidämme silti tärkeänä, että **ehdotetun määrittelyn oikeudellista luonnetta arvioidaan jatkovalmistelussa**, jotta asiakkaan asema ja suoja ovat oikeudellisesti selviä ja yksiselitteisiä.

21 § Sosiaalinen kuntoutus yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla

Pidämme yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien edellytysten määrittelyä tarpeellisena ja lähtökohtaisesti onnistuneena.

Edellytykset koskevat vain yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla ilman ansiotarkoitusta suoritettavia työtehtäviä. Kehitysvammaisten henkilöiden avotyötoimintapaikoista 50 % sijaitsee julkisella sektorilla, käytännössä kunnissa kunnan omissa palvelupisteissä, kuten vanhusten palvelukeskuksissa, päiväkodeissa, laitospaikoilla ja kirjastoissa (Vesala ym. 2015, tulossa). **Mikäli julkisella sektorilla ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien edellytyksiin ei katsota tarpeelliseksi tai mahdolliseksi kirjata vastaavaa määräaikaa kuin yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla, pidämme välttämättömänä, että ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien tilannetta julkisella ja kolmannella sektorilla seurataan ja arvioidaan tarkasti, ja tarvittaessa harkitaan ko. edellytysten ulottamista myös näille sektoreille. Erityisesti on syytä seurata ja arvioida sen edellytyksen toteutumista, että toimintaan tulee sisältyä sosiaalihuollon tai kuntoutuksen ammatillisen henkilöstön tuki ja ohjaus työtehtäviin liittyvän tuen ja ohjauksen lisäksi.**

22 § Vastuu työturvallisuudesta

Työturvallisuuslaki ja työterveyshuoltolaki tulevat sovellettaviksi erityishuoltolain sekä sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan. Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 22 §:n 1 momentissa on sitä vastoin säädetty, ettei siihen sovelleta työterveyshuoltolakia. (Paanetoja 2013, tiedonanto.) Näin ollen nyt ehdotetun lain **jatkovalmistelussa on määritettävä työelämävalmiuksia edistävissä ja osallisuutta edistävissä sosiaalisessa kuntoutuksessa ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien työturvallisuus- ja työterveysvastuut.**

23 § Tapaturmavakuutus

Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, kehitysvammaisten erityishuoltolain perusteella järjestettävään työtoimintaan osallistuvien henkilöiden tapaturmavakuuttamisesta ei ole säädetty, toisin kuin sosiaalihuoltolaissa ja laissa kuntouttavasta työtoiminnasta. Näin ollen ehdotettu velvollisuus järjestää työelämävalmiuksia edistävään tai osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen osallistuvalla henkilöllä vakuutusurva palvelussa sattuvan tapaturman varalta silloin, kun palvelussa suoritetaan työtehtäviä ilman ansiotarkoitusta parantaa ja selkeyttää tällä hetkellä erityishuoltolain nojalla työtoimintaan osallistuvien henkilöiden vakuutusurva.

Eduskunnan käsittelyssä on kuitenkin parhaillaan (helmikuu 2015) hallituksen esitys työtapaturma- ja ammattitautilain ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 277/2014). Uudistustyön yhtenä keskeisenä tavoitteena on, että lakia sovellettaisiin jatkossa ainoastaan työhön, jota tehdään ansiotarkoituksessa. Esityksen 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että työtapaturma- ja ammattitautilakia sovellettaisiin henkilöön, joka tekee työtä työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa. Muiden kuin työsuhteessa työtä tekevien henkilöiden osalta olisi erikseen kussakin tapauksessa harkittava, kuinka työtapaturmien ja ammattitautien korvaaminen olisi järjestettävä. Tämä koskee omaishoitajan ja perhehoitajan työtä, kuntouttavaa työtoimintaa ja vammaisten henkilöiden työtoimintaa. Näiltä osin tullaan erillisessä hallituksen esityksessä ehdotamaan säännöksiä siitä, miten näiden henkilöiden työtapaturma- ja ammattitautiturva järjestettäisiin.

TEOS-työryhmän laatimassa hallituksen esityksen luonnoksessa ei viitata työtapaturma- ja ammattitautilain uudistamiseen eikä linjaukseen, jonka mukaan tapaturmavakuuttamisvelvollisuus kytketään jatkossa työsopimuslain mukaisessa työsuhteessa tehtävään työhön. **TEOS-lain jatkovalmistelu onkin tältä osin kytkettävä tiiviisti HE 277/2014:ssä mainittuun, erilliseen hallituksen esitykseen vammaisten henkilöiden työtoimintaa koskevasta työtapaturma- ja ammattitautiturvan järjestämisestä.**

24 § ja 25 § Korvaukset asiakkaalle. Työelämävalmiuksia edistävä sosiaalinen kuntoutus ja osallisuutta edistävä sosiaalinen kuntoutus

Toistamme yleisperusteluita koskevan kommenttimme matkakustannusten korvaamisesta toimeentulotukea: Miten mahdollinen toimeentulotuesta korvaaminen on tarkoitus käytännössä toteuttaa: tuleeko asiakkaan hakea joka kuukausi viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tarkoitettua toimeentulotukea pystyäkseen osallistumaan työelämävalmiuksia edistävään tai osallisuutta edistävään sosiaaliseen kuntoutukseen? Miten erityisesti kehitysvammaisia asiakkaita on tarkoitus ohjata ja neuvoa hakemaan toimeentulotukea mahdollistaakseen taloudellisesti sosiaaliseen kuntoutukseen osallistumisensa? Miten ja kenen toimesta arvioidaan se, estävätkö matkakustannukset tosiasiallisesti palveluun osallistumisen?

xx § Siirtymäsäännökset

Jatkovalmistelussa on tarkasteltava huolella ehdotetun lain voimaantuloon ja toimeenpanoon liittyviä erilaisia siirtymiä, niiden edellyttämää toteutusaikaa ja menettelyjä. Työryhmän ehdotus laiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden sosiaalisesta kuntoutuksesta merkitsee perustavanlaatuisia palvelusäiltöjen, organisaatioiden ja henkilöstön toimintakulttuurin muutosta sekä sosiaalihuollossa että työ- ja elinkeinohallinnossa. Siksi **yleinen vuoden siirtymäaika vaikuttaa varsin kireätahtiselta.** Mikäli muutoksen edellyttämää siirtymävaihetta ja sen edellyttämiä toimintaresursseja ei suunnitella huolella, lain voimaantulo aiheuttaa pahimmillaan ”väkivaltaa” niille henkilöille, jotka osallistuvat nykyisen säädöspohjan perusteella järjestettäviin palveluihin. **Erityisesti tällä hetkellä avotyötoiminnassa olevien, jopa vuosikymmenien ajan samalla työpaikalla työtoiminnassa olleiden kehitysvammaisten henkilöiden asema on arvioitava ja suunniteltava erityisen perusteellisesti suhteessa ehdotetun lain ilman ansiotarkoitusta suoritettavien työtehtävien järjestämisedellytyksiin.**

KEHITYSVAMMALIITTO RY.

Marianna Ohtonen
toiminnanjohtaja

Marika Ahlstén
vaikuttamistoiminnan päällikkö