

SOSIAALIHUOLLON TYÖLLISTYMISTÄ TUKEVAN TOIMINNAN JA TYÖTOIMINNAN LAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTUS 31.10.2017

Viite: Eveliina Pöyhönen/ STM sähköposti

Vammaisten lasten ja nuorten tukisäätiö haluaa nostaa omassa kannanotossaan esiin keinoja, joiden avulla uudistus tukisi YK:n vammaisten ihmisten ihmisoikeussopimuksen tavoitteita.

Uudistuksessa on syytä muuttaa nykyistä käytäntöä, jossa palvelut perustuvat henkilön diagnoosiin tai sosiaaliturvatuuden myötä määritettyyn statukseen. Etuusjärjestelmän statuksen varaan rakennettu järjestelmä ei mahdollista pääsyä tarpeen mukaisiin palveluihin eikä joustavia siirtymiä palvelusta toiseen. Tulevaisuudessa heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluiden tulisi perustua yksilön tarpeeseen ja heikentyneisiin mahdollisuuksiin työllistyä ilman erityistä tukea.

Säätiö haluaa myös ehdottaa uutta etuutta nuorille vammaisille henkilöille tukemaan heidän itsenäistymistään ja työllistymistään. Uusi nuoren kuntoutusrahaetus vapauttaisi vammaiset nuoret marginaalista ja tarjoaisi heille mahdollisuuden keskittää voimavaransa opintoihin ja työelämään.

Säätiö haluaa myös kiinnittää huomion jo kehitettyihin hyviin käytäntöihin, jotka tulisi juurruttaa uudistuksessa. Lisäksi sosiaalisen työllistymisen toimialan toimijoita tulee uudistaa, jotta niiden palvelut tarjoaisivat moderneja, esteettömiä ja innovatiivisia ratkaisuja työllisyyden edistämiseen ja osallisuuden lisäämiseen.

1. Heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt -Heterogeeninen ryhmä, jolla yhtäläinen tarve työllistymistä ja osallisuutta edistäviin palveluihin

Heikossa työmarkkina-asemassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Heidän asemansa työllistymistä ja osallisuutta edistävissä palveluissa on määräytynyt tavallisimmin työmarkkina-aseman tai diagnoosin perusteella. Työmarkkinoiden muutos ja rakennetyöttömyys on laajentanut heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmää heterogeenisempään suuntaan. Yhä useammalla henkilöllä on vaikeuksia työllistyä pysyvästi palkkatyöhön. Syyt ovat osittain työmarkkinoiden muutoksesta johtuvia, mutta myös yhä useampi henkilö haluaisi ja pystyisi työllistymään työmarkkinoille osa-aikaisesti tai tuetusti. Työkyvyttömyysetuuksien kasvun ja huoltosuhteen muutoksen myötä on etsitty aktiivisesti keinoja, miten kaikkien osittainkin työkyky saataisiin käyttöön.

VATES-säätiön ja STM:n yhteistyönä vv. 2002-2005 julkaistiin kolme selvitystä, joissa kartoitettiin työllistymistä tukevan toiminnan kirjoja ja määriteltiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden profiilia sekä sosiaalisen työllistymisen toimialaa.

Selvityksessä heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt on määritelty seuraavasti:

Vammaiset ja pitkäaikaissairaat (A)

Ryhmään kuuluvat vammaiset tai pitkäaikaissairaat henkilöt (sis. mielenterveyskuntoutujia), jotka tarvitsevat erityistukea työllistyäkseen: henkilöt, joiden diagnosoitu vamma, sairaus tai vajavuus pidempiaikaisesti estää tai haittaa merkittävästi työllistymistä ilman tukea ja työhallinnon peruspalveluiden kautta. Kaikki vammaiset tai pitkäaikaissairaat eivät tarvitse erityistukea työllistyäkseen.

Muuten vajaakuntoiset (B)

Ryhmään kuuluvat työllistymisen näkökulmasta muiden syiden (päihdeongelma, työ- ja toimintakyky alentunut sosiaalisista syistä...) takia vajaakuntoisiksi luokiteltavissa olevat henkilöt, joilla ei ole diagnosoitua vammaa, sairautta tai vajavuutta. Em. syyt ovat pidempiaikainen henkilön omaan työ- ja toimintakykyyn liittyvä este tai merkittävä haitta pyrittäessä työllistymiseen ilman tukea tai työhallinnon peruspalveluiden kautta.

19

Muuten heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt (C)

Muut kuin ryhmiin vammaiset ja pitkäaikaissairaat tai muuten vajaakuntoiset henkilöt, joilla on vaikeuksia työllistyä ilman tukea tai työhallinnon peruspalveluiden kautta. Työllistymisongelmien taustalla voi olla mm. heikko / "väärä" koulutus, vähäinen / "väärä" työkokemus, asenneongelmat, velka- yms. ongelmat tai heikko kielitaito (maahanmuuttajat).

(Ylipaavalniemi, 2005)

Uudistuvassa lainsäädännössä tulisi hyödyntää yllä olevaa määrittelyä. Se kiinnittäisi huomion yksilön tarpeeseen ja toimintakykyyn, ei sosiaaliturvatuuden kautta annettuun statukseen.

2. Tavoitteeksi laki sosiaalihuollon työllistymistä ja osallisuutta tukevasta toiminnasta, joka perustuu palvelusuunnitelmaan

Vammaisten lasten ja nuorten tukisäätiö kannattaa esitystä kaikille yhteisestä sosiaalihuollon työllistymistä ja osallisuutta tukevasta toiminnasta. Lain tarkoitus olisi säätää palveluista, joita tarjottaisiin kaikille heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille tarkoituksenmukaista ja tavoitteellista työllistymistä edistävää ja työllistymiseen johtavia palveluita.

Lisäksi uudistuksessa tulisi huomioida nykyistä paremmin päiväaikaisen toiminnan (tai osallisuutta tukevan toiminnan) laadun kehittäminen.

Sekä työllistymisen että päiväaikaisen toiminnan, tulee perustua selkeään palvelusuunnitelmaan. Suunnitelman laatimisessa tulee aina olla mukana henkilön oma näkökulma sekä hänen monialainen verkostonsa. Suunnitelmaa tulee seurata, arvioida sekä tarvittaessa päivittää niin, että henkilön palvelut kehittyvät ajassa.

3. Toimiva ja velvoittava yhteistyö sosiaalihuollon ja kasvupalveluiden välille

Uudessa laissa on erittäin tärkeää rakentaa toimiva yhteistyö uudistuvan sosiaalihuoltolain, vammaispalvelulain sekä kasvupalvelu- ja rekrytointi- ja osaamispalvelulakien välille. Yhteistyötä

edistämään voidaan rakentaa indikaattoreita, joilla seurataan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä ja osallisuutta.

Sosiaalihuoltolain mukaisesta toiminnasta tulee rakentaa luontevia yhtymäkohtia ja polkuja muiden lakien perusteella järjestettyyn toimintaan, jotta ne, jotka haluavat ja pystyvät avoimilla työmarkkinoilla edes osaaikaisesti työskentelemään saisivat siihen mahdollisuuden.

Tästä syystä kasvupalvelulaissa on huomioitava, että:

- 1) Maakuntien tulee kuntien elinvoimatehtävien lisäksi ottaa kasvupalveluja järjestäessään huomioon heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tarpeet. Kasvupalveluiden asiakkaina oleviin oikeushenkilöihin tulisi lisätä toimijoita, jotka ovat keskittyneitä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllisyyden edistämiseen, esimerkiksi olemassa olevat sosiaalisen työllistämisen toimialan palveluiden tuottajat.
- 2) Maakunnalla tulisi olla velvollisuus järjestää kasvupalveluja myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen edistämiseksi. Hyödyntäessään rekrytointi- ja osaamispalvelulakia, olisi tärkeää, että rekrytointi- ja osaamispalvelulaki huomioi erikseen ne palvelut, joissa tuetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Maakunnan tulisi varata määrärahoja palkkatuen lisäksi myös erilaisiin työnantajan tukipalveluihin, joilla edistettäisiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten työllistymistä ja työssä pysymistä. Tällainen palvelu, joka yritykselle voitaisiin myöntää, on esimerkiksi työhönvalmentajan palvelu.
- 3) Kasvupalveluiden järjestämisessä tulee huomioida myös ne henkilöt, jotka ovat jo olleet sosiaalihuoltolain tai vammaispalvelulain mukaisissa työelämäosallisuutta edistävässä palveluissa tai kuntoutuksessa. Muuten sosiaalihuoltolain mukaisista toimenpiteistä tulee kaikille pysyviä osallisuusmuotoja eikä niiden piirissä oleville henkilöille tarjoudu todellista mahdollisuutta päästä eteenpäin työllistymisen polulla kohti palkkatyösuhdetta.

4. Vammaisten henkilöiden palvelut sieltä mistä muidenkin, mutta subjektiivinen oikeus säilytettävä

Vammaisjärjestöt ovat vuosia pyrkineet edistämään vammaisten henkilöiden oikeutta saada palvelut sieltä mistä muutkin. Siksi olisi tärkeää, että vammaisen henkilöt saisivat tarvitsemaansa tukea työllistymiseensä työeläke-etuuden sitä estämättä. Erityisesti nuorten vammaisten henkilöiden kohdalla olisi tärkeää mahdollistaa osallisuus ja työelämään siirtyminen yhdessä muiden nuorten kanssa.

Uudistusta tehtäessä on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että vammaiselle henkilölle jatkossakin taataan subjektiivinen oikeus päästä työllistymistä tukevaan tai päiväaikaiseen toimintaan, vaikka se toteutettaisiin nykyistä huomattavasti inklusiivisemmissä rakenteissa. Tämä on tärkeää mm. omaishoitajien tai muiden läheisten kannalta.

Uudistukseen liittyvien monien auki olevien kysymysten vuoksi on tässä vaiheessa vaikea ottaa kantaa, tarvitaanko mahdollisen SHL:n mukaisen osallisuutta tukevan toiminnan lisäksi vammaispalveluiden päivätoimintaa. VPL:n mukainen päivätoiminta saattaa olla tarpeen kaikista vaikeavammaisimmille henkilöille sekä ikääntyville vammaisille. Ainakin heitä varten on oltava jatkossakin riittävästi osaavaa henkilökuntaa ohjaamaan päiväaikaista toimintaa.

Jos subjektiivinen oikeus SHL:n mukaiseen työllistymistä tukevaan toimintaan tulee, ei liene tarpeen ylläpitää vammaispalvelulain mukaista työtoimintaa.

5. Vammaispalvelulain mukainen tuki- ja ohjaus turvaamaan työhönvalmentajapalvelu lisäksi henkilökohtainen apu sekä apuvälineet tukemaan osallisuutta ja työllistymistä

Vammaiselle nuorelle tulisi tarjota joustavat asumisen, liikkumisen ja henkilökohtaisen avun palvelut sekä apuvälineet. Nämä tulisi saada vammaispalvelulain perusteella ja osallisuutta tukien. Kiistat siitä, kuuluuko taksi koulun, Kelan vai kunnan sosiaalitoimen maksettavaksi jäisivät historiaan.

Vammaisen henkilön työllistymisen tueksi tulee saada riittävästi osaavia ja päteviä työhönvalmentajia, joita voitaisiin myöntää vammaispalvelulain perusteella. Työhönvalmentajien osaamiseen ja erityisesti työnantajyhteistyön ja työtehtävien räätälöintiin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

6. Henkilökohtainen budjetti tukemaan osallisuutta

Vaikeavammaisilla nuorilla tulisi olla mahdollisuus yksilöllisiin valintoihin ja tähän hallituksen ehdottama henkilökohtainen budjetti varmasti sopisi. Nuoren tulisi päästä harrastamaan haluamiaan asioita ja usein tuo mahdollisuus voidaan luoda olemassa olevaan toimintaan; Järjestöt, kansalaisopistot, urheilu- ja kulttuuritoimijat sekä kunnat voisivat tulevaisuudessa mahdollistaa jokaiselle nuorelle heitä motivoivaa ja mielekästä päiväaikaista toimintaa. Yhteistyö erilaisten toimijoiden välillä toisi uudenlaisia mahdollisuuksia ja monipuolistaisi päiväaikaisen toiminnan aktiviteetteja.

7. Uusi nuoren kuntoutusraha vammaisille nuorille

Ehdotamme, että vammaisille nuorille kehitetään uudenlainen nuoren kuntoutusraha, joka rauhoittaisi nuoren toimeentulon niiksi vuosiksi, jolloin muutoksia tapahtuu eniten. Uudenlainen nuoren kuntoutusraha, joka nuorisotakuun hengessä kestäisi 30-vuotiaaksi, voisi toimia vammaisen tai pitkäaikaissairaana nuoren etuutena kuntoutusjaksoilla, opiskelussa, työssä ja työttömyydessä.

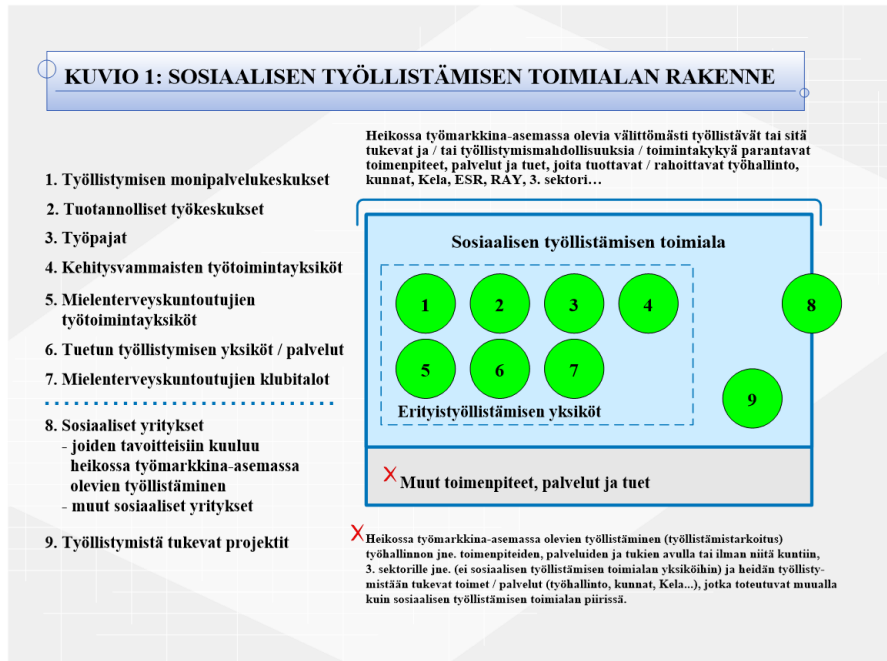
Tuki voisi toimia myös tarvittaessa niin, että kokoaikaisessa työssä kuntoutusrahaetus maksettaisiin työnantajalle palkkatuen kaltaisena tukena. Näin tuettaisiin merkittäväällä tavalla erityisesti vammaisten nuorten työllistymistä ja hakeutumista lyhytkestoisiin ja määräaikaisiin työtehtäviin. Työkokemuksen puute on tällä hetkellä yksi suurimmista työllistymistä estävistä seikoista. Etenkin korkeakoulututkinnon suorittaneiden vammaisten nuorten työllistymismahdollisuudet ovat merkittävästi muita nuoria heikommat juuri vähäisen työkokemuksen johdosta.

Nuoren kuntoutusrahan myöntäminen opiskelun ja työelämään kuntoutumisen tukemiseksi olisi järkevää, sillä se helpottaisi tilanteita, joissa status muuttuu ja samalla kannustaisi jatkamaan opintoja sekä suorittamaan niitä esimerkiksi tuettuna oppisopimuksena.

Uusi joustava nuoren kuntoutusrahajärjestelmä varmistaisi vammaisten ja pitkäaikaissairaiden nuorten yhdenvertaisen kohtelun opiskelu- ja työmarkkinoilla. Tämä ryhmä ei ole rinnastettavissa ei-vammaiseen työttömään tai opiskelevaan nuoreen. Vamman tai sairauden aiheuttama haitta on todellinen eikä sitä voi vähätellä. Esimerkiksi opintotuki on rakennettu vahvasti ei-vammaisten ja aikataulussa opintonsa suorittavien nuorten tueksi. Poikkeamat opinnoissa tai suoritustahdissa esimerkiksi pitkien kuntoutusjaksojen tai sairastumisien vuoksi ovat vammaisille nuorille todennäköisempiä kuin muille. Siksi opintotuki ei ole joustava etuus vaikeavammaiselle. Rauhoittamalla nuorten status ja toimeentulo tuettaisiin parhaiten heidän opintojaan ja työllistymistään ja itsenäistymistään.

8. Sosiaalisen työllistämisen toimiala; Mahdollisuus hyvien käytäntöjen juurruttamiseen ja yksiköiden kehittämiseen tukemaan uutta lainsäädäntöä ja sen tavoitteita

Samassa selvityksessä vuodelta 2005 Ylipaavalniemi on määritellyt nk. sosiaalisen työllistämisen toimialan, joka kuvaa toimijoita, joiden palveluissa heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt ovat. Oheinen kuva kuvaa edelleen kattavasti niitä toimijoita, jotka tuottavat työllistämisen ja työhön kuntoutumisen palveluita.



Sosiaalisen työllistämisen toimialan palveluita myönnetään hyvin moninaisen lainsäädännön ohjaamana ja järjestämisvastuun perusteella. On tutkittu ja tunnustettu, että työllistämistä tukevasta toiminnasta siirrytään liian harvoin avoimille työmarkkinoille. On puhuttu pyörövi-ilmioista ja tempputyöllistamisestä sekä siitä, että työllistämisyksiköiden palvelut segregoivat, leimaavat ja syrjäyttävät kohderyhmiään. Esimerkiksi kehitysvammaisten työkeskusten toiminta on pysynyt vuosikymmeniä lähes muuttumattomana. Kuitenkin kehitysvammaisten henkilöiden koulutustaso ja osaaminen on kehittynyt ja vahvistunut.

Toisaalta yksiköt ovat onnistuneet erilaisissa hankkeissa kehitetyillä uusilla menetelmillä työllistämään pysyvästi monia sellaisia henkilöitä, jotka ovat olleet jo pitkään työmarkkinoiden ulkopuolella. Tuetun työllistämisen työhönvalmentajapalvelu, nuorten työpajatoiminnan opinnollistaminen ja tuettu oppisopimus, koulutuksen ja palkkatuetun työn yhdistäminen, tuettu osuuskuntatoiminta, työpankki yms. ovat olleet innovatiivisia ja tuloksellisia keinoja, joita valitettavan vähän on saatu juurrutettua pysyväksi toiminnaksi hankkeiden päätyttyä.

Sosiaalisen työllistämisen toimialojen yksiköissä on osaamista ja kykyä vastata heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämisen haasteisiin, mutta niille tulee tarjota tukea uudistumiseen ja innovointiin. Kehittämisessä tulisi kiinnittää huomio esteettömyyteen, saavutettavuuteen, uuden teknologian hyödyntämiseen sekä tiiviiseen yhteistyöhön työnantajien kanssa.

9. Arvioita vammaisten, erityisesti nuorten vammaisten, lukumääristä palveluissa

Vuonna 2003 toimialan palveluissa nuorten työpajat pois lukien oli noin 13 000 asiakasta. Tuolloin noin 40% oli työsuhteisessa palvelussa. Nykyisin kuntouttavan työtoiminnan kasvun myötä asiakasluku on todennäköisesti paljon suurempi ja työsuhteisten osuus paljon pienempi.

Muutokset palveluissa ja toimialalla ovat koskeneet lähinnä työttömiä henkilöitä, vammaisten henkilöiden asema sosiaalisen työllistämisen toimialalla on pysynyt jokseenkin muuttumattomana. Pysyvä työkyvyttömyyseläke, joka myönnetään usein jo 16- vuotiaalle vammaiselle nuorelle, johtaa ammatillisen koulutuksen käyneetkin nuoret usein työllistämisyksiköihin sosiaalipalveluna tehtävään työhön.

Vammaisten työ- ja päivätoiminnassa noin 10 000 henkilöä, joista avotyötoiminnassa 2000

Työtoimintaan osallistuneiden lukumääristä ei ole ollut täsmällistä tietoa, sillä kehitysvammaisten työ- ja päivätoimintaa ja vanhan sosiaalihuoltolain mukaista työtoimintaa on tilastoitu samassa kategoriassa. SOTKANETin tilastojen mukaan vammaisten työ- ja päivätoimintaan osallistui vuonna 2016 hieman vajaa 10 000 henkilöä.

Kehitysvammaliiton selvityksen mukaan toimintakeskuksissa on noin 6500 kehitysvammaista henkilöä, joista avotyötoiminnassa noin 2000 henkilöä ja palkkatyössä 400-500 henkilöä. Muista vaikeavammaisista ei ole vastaavaa selvitystä olemassa.

Työtoiminta erityistyöllistämisen yksiköissä vaihtelee paljon. Osittain se on tiivistähtistä alihankintatyötä tai erilaisia kuntien palvelutuotantoon liittyviä tehtäviä kuten pesula-, kiinteistöhuolto- ja keittiötehtäviä. Osittain työtoimintaan on sisällytetty päivätoiminnan kaltaisia harrastustoimintoja sekä retkiä, pelaamista ja sosiaalista kuntoutusta. Eniten kritiikkiä on noussut avotyötoimintaa kohtaan, joka joskus näyttäytyy tavallisena työsuhteisena työnä. Tällöin sen tekemistä sosiaalipalveluna ei voida pitää perusteltuna.

Nuorten työpajatoiminnassa ei vammaisia nuoria?

Moni vammaisen nuori siirtyisi opintojen ja työllistymisen väleissä nuorten työpajaan mieluummin kuin esimerkiksi kehitysvammaisten työtoimintaan. Aikaisemmat selvitykset ovat antaneet viitteitä siitä, että vammaisten nuorten osuus nuorten työpajatoiminnassa on lähes olematon. Tätä tulisi selvittää.

Noin 13 000 työkyvyttömyysetuutta saavaa alle 30-vuotiasta?

Vuoden 2016 lopussa toistaiseksi voimassa olevaa työkyvyttömyysetuutta sai 7360 20-30 -vuotiasta henkilöä. Määräaikaista kuntoutustukea sai 5612 alle 30 -vuotiasta. (Ote-kärkihankkeen raportti lineaarisesta mallista 2017). Näissä luvuissa on ehkä mukana osa nuoren kuntoutusrahaa saaneista 16- 20 -vuotiaista. Aikaisemmat tutkimukset tukevat näkemystä, että nuoren kuntoutusrahaa saaneista suurin osa siirtyy 20-vuotiaana työkyvyttömyyseläkkeelle tai aikuisen kuntoutustuen saajiksi.

Kuinka moni näistä henkilöistä on aikeissa siirtyä palkkatyöhön, jää nykyisessä tilastoinnissa epäselväksi.

3200 erityisammattioppilaitoksessa opiskelevaa, 10 000 erillisryhmässä opiskelevaa

Vammaisten nuorten asemaa suhteessa työmarkkinoihin voisi tarkastella myös opiskelun näkökulmasta. Tästä ryhmästä ammatillisessa erityisoppilaitoksessa opiskeli vuonna 2015 lähes 3200 opiskelijaa, erillisryhmässä tavallisessa ammattioppilaitoksessa opiskeli noin 1000 opiskelijaa. Tämän lisäksi noin 20 000 henkilöä osallistui ammatilliseen koulutukseen erityisopiskelijan statuksella. (Erityisopetuksen tilastot

2016). Tilastojen perusteella on vaikea sanoa, kuinka moni pysyvä tai määräaikaista työkyvyttömyysetuutta saavista nuorista osallistui ammatillisiin, yleissivistäviin tai korkeakouluopintoihin.

Luvuista on vaikea päätellä, mikä on vammaisten ja pitkäaikaissairaiden nuorten todellinen lukumäärä ja kuinka moni heistä olisi uudistetun sosiaalihuoltolain mukaisen työllistymistä ja osallisuutta tarjoavan palvelun tarpeessa. Kyse on muihin OTE-hankkeen kohderyhmiin nähden kuitenkin pienestä ja heterogeenisestä ryhmästä, joista osa pääsisi opinnoissaan ja työelämässä eteenpäin varsin pienellä tuella ja panostuksella. Vain osa tarvitsisi enemmän ja monenlaista tukea saadakseen yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet koulutus- ja työmarkkinoilla.