

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettua lakia.

Lakiin lisättäisiin säännökset nuoren ammatillisesta kuntoutuksesta. Nuoren ammatillista kuntoutusta järjestettäisiin 16—29-vuotiaalle henkilölle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja jolla on kuntoutuksen tarve. Sairaus- tai vammadiagnoosia ei edellytetä. Lisäksi kuntoutuksen tulisi olla tarkoituksenmukaista toimintakyvyn, elämänhallinnan sekä opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien tukemiseksi tai edistämiseksi.

Kansaneläkelaitos järjestäisi nuoren ammatillisena kuntoutuksena kuntoutustarvetta ja mahdollisuuksia ja opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia selvittäviä ja arvioivia palveluja sekä valmennuksellisia palveluja.

Lisäksi ehdotetaan tehtäviksi kuntoutusrahaa koskeviin säännöksiin nuoren ammatillisen kuntoutuksen johdosta tarvittavat muutokset. Kuntoutusrahaa maksettaisiin kuntoutuspäätöksessä mainitun kuntoutuksen keston ajan. Nuoren toimeentulon turvaaminen kuntoutuksen ajan motivoisi nuorta lähtemään kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Nuoren ei tarvitsisi pelätä etuuden katkeamista kuntoutusprosessin aikana, mikä tukisi nuoren kuntoutumista ja opiskelu- ja työllistymisvalmiuksien saavuttamista.

Esityksen tavoitteena on, että opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pääsisivät nykyistä joustavammin Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 NYKYTILA.....	3
1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
1.2 Nykytilan arviointi.....	6
Kansaneläkelaitoksen harkinnanvaraisen kuntoutuksen kehittämishanke.....	10
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	10
2.1 Tavoitteet.....	10
2.2 Keskeiset ehdotukset.....	11
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	11
3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	11
3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	12
3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	13
4 ASIAN VALMISTELU.....	13
5 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	14
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	15
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	15
2 VOIMAANTULO.....	20
LAKIEHDOTUS.....	21
Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta.....	21
LIITE.....	23
RINNAKKAISTEKSTI.....	23
Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta.....	23

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomessa nuorten toimintakykyä ja elämänhallintaa sekä opiskelukykyä ja tulevaa työkykyä tuetaan useiden palvelujärjestelmien kautta. Terveystarkastukset opiskelu- tai työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille, mielenterveys- ja päihdetyö sekä lääkinnällinen kuntoutus. Sosiaalihuollon palveluihin sisältyvät esimerkiksi perhetyö ja nuorten sosiaalinen kuntoutus. Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa nuorille vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta, kuntoutuspsykoterapiaa, ammatillista kuntoutusta ja harkinnanvaraisena kuntoutuksena muuta lääkinnällistä ja ammatillista kuntoutusta. Nuorisotyöhön kuuluvat esimerkiksi etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajatoiminta.

Kansaneläkelaitoksen ammatillinen kuntoutus

Kansaneläkelaitos järjestää ammatillista kuntoutusta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005; jälj. kuntoutuslaki) perusteella. Ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset uudistettiin vuoden 2014 alusta voimaan tulleella lailla (973/2013).

Kuntoutuslain 6 §:n perusteella Kansaneläkelaitos järjestää vakuutetun työ- ja ansiokyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi tai työkyvyttömyyden estämiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta. Kuntoutuksen myöntämisedellytyksenä on, että asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma on aiheuttanut tai sen arvioidaan aiheuttavan lähivuosina vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaisen heikentymisen.

Vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaista heikentymistä arviotaessa otetaan huomioon vakuutetun kokonaistilanne. Sairauden, vian tai vamman lisäksi arviointiin vaikuttavat myös muut vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät. Näitä ovat vakuutetun fyysinen, psyykkinen ja sosiaalinen toimintakyky, elämäntilanne, taloudelliset ja sosiaaliset seikat, asumisolosuhteet, koulutus, ammatti, aikaisempi toiminta ja ikä sekä muut vastaavat tekijät. Arviossa otetaan huomioon myös vakuutetun jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja saatavissa olevalla sellaisella työllä, jonka tekemistä vakuutetulta voidaan kohtuudella edellyttää.

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arviotaessa otetaan kokonaistilanteen lisäksi huomioon, johtaako haettu kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydentilaan sopivassa työssä jatkamiseen tai hänen terveydentilaansa sopivaan työhön palaamiseen tai työelämään siirtymiseen.

Kansaneläkelaitoksella ei ole velvollisuutta järjestää ammatillista kuntoutusta, jos ammatillinen kuntoutus on järjestetty työeläkelakien tai erityisopetusta koskevien säännösten perusteella. Vakuutetulla ei myöskään ole oikeutta Kansaneläkelaitoksen järjestämään ammatilliseen kuntoutukseen tai korvaukseen siitä, jos hänellä on oikeus tarvitsemaansa kuntoutukseen tai korvaukseen kuntoutuksen aiheuttamista kustannuksista työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015), maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (873/2015), liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991), sotilasvammalain

(404/1948) tai sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annetun lain (1521/2016) nojalla.

Kuntoutuslain 7 §:ssä säädetään ammatillisen kuntoutuksen sisällöstä. Kansaneläkelaitos järjestää 6 §:ssä tarkoitettuna ammatillisena kuntoutuksena kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittäviä tutkimuksia, työ- ja koulutuskokeiluja, työhön valmennusta sekä työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta, jonka tavoitteena on mahdollistaa kuntoutujan työssä jatkaminen, jos työpaikalla suoritettut tai työterveyshuollon toimenpiteet eivät ole riittäviä. Ammatillisena kuntoutuksena myönnetään perus-, jatko- ja uudelleen koulutusta ammattiin tai työhön, joka sairauden, vian tai vamman rajoitukset huomioon ottaen on vakuutetulle sopivaa, sekä tällaisen koulutuksen suorittamiseksi välttämätöntä yleissivistävää koulutusta ja valmennusta. Lisäksi Kansaneläkelaitos järjestää edellä lueteltuihin rinnastettavia, opiskelun tai työn kannalta välttämättömiä toimenpiteitä.

Kuntoutuslain 7 §:n mukaan kuntoutujalle annetaan elinkeinon tai ammatin harjoittamisen tukemiseksi tarpeellinen ja kohtuullinen avustus työvälineiden ja työkonoiden hankkimista sekä oman yrityksen perustamista ja muuttamista varten. Avustuksen määrä on enintään 80 prosenttia avustuksella rahoitettavan hankinnan hyväksyttävistä kokonaiskustannuksista ja enintään 17 000 euroa.

Kuntoutuslain 8 §:n mukaan Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa ammatillisena kuntoutuksena työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien parantamiseksi ja säilyttämiseksi tarpeelliset kalliit ja vaativat apuvälineet vakuutetulle, joka sairauden, vian tai vamman aiheuttaman haitan vuoksi ei suoriudu opiskelusta tai työstä ilman niitä tai jonka suoriutuminen ilman niitä olisi kohtuuttoman vaikeaa tai rasittavaa.

Kuntoutujalle tai hankitun kuntoutuspalvelun tuottajalle korvataan kuntoutuksesta aiheutuvat tarpeelliset ja kohtuulliset kustannukset. Tarpeellisina ja kohtuullisina kustannuksina voidaan pitää todellisten kustannusten sijaan myös niitä keskimääräisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat opiskelun kannalta tarpeellisista koulutarvikekustannuksista. Koulutarvikekustannuksista säädetään tarkemmin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksessa (833/2005).

Kuntoutujalle korvataan kuntoutuksesta aiheutuneet tarpeelliset ja kohtuulliset matkakustannukset, sen mukaan kuin sairausvakuutuslain (1224/2004) 4 luvussa säädetään. Ammatillisena kuntoutuksena järjestettävään koulutukseen liittyvinä matkakustannuksina kuntoutujalle korvataan lukukauden alkaessa ja päättyessä koti- ja opiskelupaikkakunnan välisistä matkoista aiheutuneet kustannukset sekä yksi edestakainen matka kuukaudessa.

Nykyisin Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kuntoutuslain 6—8 §:n perusteella ammatillisia kuntoutusselvityksiä, ammatillisia kuntoutuskursseja, koulutuskokeiluja, koulutusta, työllistymistä edistävää ammatillista kuntoutusta (TEAK), KIILA-kuntoutusta työssä oleville, elinkeinotukea ja apuvälineitä.

Vuonna 2017 Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen saajia oli yhteensä 20 369. Heistä oli naisia 11 409 ja miehiä 8 960. Saajista 16—29-vuotiaita oli 10 093.

Vuonna 2017 Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen palvelujen kustannukset olivat yhteensä 31,8 miljoonaa euroa.

Kuntoutusmenojen ja matkakorvausten rahoituksesta säädetään sairausvakuutuslaissa. Kansaneläkelaitoksen järjestämän ja korvaaman ammatillisen kuntoutuksen menot sekä matkakor-

vausmenot rahoitetaan sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen kautta valtion rahoitusosuudella ja vakuutettujen (palkansaaajat, yrittäjät ja etuudensaaajat) sairaanhoitomaksulla.

Kuntoutusraha

Kuntoutuslain perusteella myönnetään kuntoutusrahaa kuntoutuksen ajalta kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi. Kuntoutuslain 17 §:n mukaan kuntoutusrahaan on oikeus 16—67-vuotiaalla kuntoutujalla ajalta, jona hän on kuntoutukseen osallistumisen vuoksi estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä kuntoutuslain 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Oman työnä pidetään kuntoutujan omassa tai perheenjäsenensä yrityksessä, liikkeessä tai ammatissa tai maa-, metsä-, koti- tai muussa taloudessa suorittamaa työtä ja itsenäistä tieteellistä tai taiteellista työtä sekä päätoimista, muuna kuin kuntoutuksena annettavaa opiskelua oppilaitoksessa tai ammatikurssilla.

Kuntoutusrahaan oikeuttavan kuntoutuksen tarkoituksena tulee olla kuntoutujan työelämään tulo, työelämässä pysyminen tai sinne palaaminen. Kuntoutusrahaa myönnetään kuntoutuslain 18 ja 19 §:ssä säädetyillä perusteilla annetun kuntoutuksen ajalta. Kuntoutusrahaan on oikeus Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen ajalta, jos kuntoutus on tarpeellista kuntoutujan työelämässä pysymiseksi, työelämään palaamiseksi tai työelämään pääsemiseksi.

Kuntoutuslain 20 §:n perusteella myönnetään nuoren kuntoutusrahaa ammatillisen kuntoutumisen varmistamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi 16 vuotta täyttäneelle vakuutetulle, jonka työ- ja opiskelukyky ja ansiomahdollisuudet tai mahdollisuudet valita ammatti ja työ ovat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet ja joka tehostetun työkyvyn arvioinnin perusteella tarvitsee tehostettua kuntoutusta. Lisäksi edellytetään, että vakuutetulle on laadittu henkilökohtainen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelma.

Kuntoutuslain 23 §:n mukaan kuntoutusrahaa maksetaan omavastuuajaksi lukuun ottamatta kuntoutukseen osallistumisen ajalta jokaiselta arkipäivältä, jona vähintään neljä tuntia matkoi-
neen kestävä kuntoutus tosiasiallisesti estää kuntoutujaa tekemästä työtä ja saamasta toimeentuloa kyseiseltä päivältä. Jos kuntoutuja työskentelee palkkatyössä tai yrittäjänä kuntoutuspäivänä ja kuntoutus estää kuntoutujaa tekemästä työtä vähintään 40 prosenttia hänen päiväkohtaisesta normaalityöajastaan, kuntoutusraha maksetaan osakuntoutusrahana.

Kuntoutuslain 23 §:n poikkeussäännöksen mukaan kuntoutusrahaa maksetaan omavastuuajaksi lukuun ottamatta ammatillisena kuntoutuksena myönnettyyn koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen sekä nuoren kuntoutusrahaan oikeuttavaan kuntoutukseen osallistumisen ajalta, jos kuntoutuja on estynyt tekemästä päätoimeen rinnastettavaa muuta kuin kuntoutukseen sisältyvää työtä. Kuntoutukselta ei siten edellytetä tuntimääräistä päiväkohtaista kestoa.

Kuntoutusrahan myöntämisestä odotus- ja väliajalta säädetään kuntoutuslain 24 §:ssä. Ammatillisen kuntoutuksen etenemisen ja kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä odotusajalta sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta. Kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloa esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Kuntoutusraha maksetaan odotus- ja väliajalta 20 prosentilla alennettuna ja enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden kummankin syyn perusteella erikseen laskettuna, jollei sen maksaminen pidemmältä ajalta ole toimeentulon turvaamisen ja kuntoutuksen etenemisen kannalta erityisestä syystä perusteltua.

Nuoren kuntoutusrahaa saavalla vakuutetulla on oikeus kuntoutusrahaan omavastuu-aikaa lukuun ottamatta myös kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta ja ajalta, jona hän odottaa kuntoutuspäätöstä tai kuntoutuksen alkamista. Kuntoutusraha maksetaan tällöin 20 prosentilla alennettuna.

Harkinnanvaraista kuntoutusavustusta voidaan maksaa kuntoutuslain 30 §:n perusteella kuntoutuksen jälkeiseltä ajalta kuntoutusrahaa saaneelle kuntoutujalle, jos tämä on kuntoutujan työllistymisen kannalta erityisen tarpeellista. Harkinnanvaraista kuntoutusavustusta ei kuitenkaan makseta ajalta, jolta kuntoutujalla on oikeus työttömyysturvalain (1290/2002) mukaiseen työttömyysetuuteen. Harkinnanvarainen kuntoutusavustus vastaa määrältään enintään sen saajalle kuudelta kuukaudelta laskettua kuntoutusrahaa. Avustus määritellään kertasuorituksena, ja se maksetaan yhdessä tai useammassa erässä.

Kuntoutujalle voidaan maksaa ylläpitokorvausta kuntoutuslain 31 §:n perusteella 9 euroa päivältä kuntoutuksesta aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaamiseksi ja kuntoutukseen osallistumisen varmistamiseksi. Ylläpitokorvausta voidaan maksaa kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittävien tutkimusten ja kokeilujen, avomuotoisen kuntoutuksen tai muun tätä vastaavan kuntoutuksen ajalta. Ammatilliseen koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen tai niitä vastaavaan muuhun pitkäaikaiseen kuntoutukseen osallistumisen ajalta ylläpitokorvausta ei makseta. Ylläpitokorvausta maksetaan kuntoutujalle, jolla on oikeus kuntoutusrahaan kuntoutuksen ajalta ja jonka kuntoutusrahan vähentämätön määrä on vähimmäismäärän suuruisen.

Ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärästä säädetään kuntoutuslain 35 §:ssä. Vuonna 2018 vähimmäismäärä on 31,02 euroa arkipäivältä eli 775,50 euroa kuukaudessa (25 arkipäivää). Arkipäiviä ovat päivät maanantaista lauantaihin. Arkipäiviä ei lasketa arkipäiviksi. Kuntoutuslain 35 §:n mukaan määräytyvä kuntoutusraha sekä 35 §:ssä tarkoitettu rahamäärä tarkistetaan noudattaen kansaneläkeindeksistä annettua lakia (456/2001).

Kuntoutusrahamenojen rahoituksesta säädetään sairausvakuutuslaissa. Kuntoutusrahamenot rahoitetaan sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen kautta. Kuntoutuslain 35 §:n mukaiset vähimmäismääräiset kuntoutusrahat rahoitetaan valtion varoista sairausvakuutuslain 18 luvun 13 §:n perusteella.

1.2 Nykytilan arviointi

Osana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaista monialaisen kuntoutuksen selvitystä toteutettiin selvitys nuorten sosiaalisesta kuntoutuksesta.¹ Selvityksessä ehdotettiin myös nuorten ammatillisen kuntoutuksen tehostamista.

Sosiaalisesta kuntoutuksesta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 17 §:ssä. Pykälän mukaan sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluvat sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen, kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen, valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämän-

¹ Matti Tuusa ja Mika Ala-Kauhaluoma. Selvitys nuorten sosiaalisesta kuntoutuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:42. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3545-7>

hallintaan, ryhmätoiminta ja tuki sosiaalisiin vuorovaikutussuhteisiin sekä muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä. Sosiaalisen kuntoutuksen palveluilla on siten mahdollista tukea nuorta hakemaan Kansaneläkelaitoksen ammatillista kuntoutusta ja osallistumaan kuntoutukseen. Sosiaalisen kuntoutuksen palveluilla on myös mahdollista tukea nuorta ammatillisen kuntoutumisen prosessissa ja sille yhdessä nuoren kanssa asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Tarkoituksena on, että ammatillisen kuntoutumisen seurauksena nuori voi aloittaa opiskelut, jatkaa keskeytyneitä opintojaan tai työllistyä avoimille työmarkkinoille, ainakin pidemmällä aikavälillä.

Terveysihuoltolain (1326/2010) 13 §:n mukaan opiskelu- tai työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille on järjestettävä terveysneuvonta ja terveystarkastukset. Terveysneuvonnan ja terveystarkastusten on tuettava työ- ja toimintakykyä ja sairauksien ehkäisyä sekä edistettävä mielenterveyttä ja elämänhallintaa. Terveysihuoltolain 17 §:ssä säädetään opiskeluterveydenhuollosta, 27 §:ssä mielenterveystyöstä, 28 §:ssä päihdetyöstä ja 29 §:ssä lääkinnällisen kuntoutuksen palveluista.

Nuorten sosiaalista kuntoutusta koskevan selvityksen perusteella nuorten kuntoutus ei tällä hetkellä toimi riittävän tehokkaasti. Nuorten ohjautuminen Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen palveluihin on edelleen riittämätöntä, vaikka ohjautuminen on lisääntynyt vuoden 2014 alusta tehdyn myöntämisedellytysten muutoksen myötä. Nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi tarvitaankin nykyistä tehokkaampia toimia.

Selvityshenkilöt ehdottivat jatkossa selvitettäväksi, pitäisikö Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn kriteereitä edelleen muuttaa siten, että sellaiset nuoret, joilla on samanaikaisesti useita ja vakavia elämänhallinnan ongelmia, pääsisivät näiden palvelujen piiriin ilman nykyistä sairaus-, vika- tai vammaperustetta. Selvityshenkilöt suosittelivat kokeilu- ja kehittämishanketta, jossa integroidaan tälle kohderyhmälle ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen palvelut samanaikaisesti toteutettavaksi tavoitteelliseksi palvelukokonaisuudeksi.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman perusteella sosiaali- ja terveysministeriö asetti syyskuussa 2016 komitean valmistelemaan kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistusta. Komitea luovutti ehdotuksensa kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriölle marraskuussa 2017.² Komitea oli ehdotuksissaan yksimielinen.

Kuntoutuksen uudistamiskomitea tarkasteli loppuraportissaan kuntoutusprosessia eri elämäntilanteissa, mukaan lukien nuoret.

Sairausperusteisia toimeentuloturvaetuuksia saaneiden nuorten osuus on viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana kaksinkertaistunut. Työkyvyttömyyseläkettä saaneiden nuorten määrä väheni nuoren kuntoutusrahaa koskevan sääntelyn voimaantulon jälkeen 1990-luvun loppupuolella ja 2000-luvun alun vuosina. Määrä alkoi kuitenkin uudelleen kasvaa vuodesta 2004 lukien. 2010-luvulla työkyvyttömyyseläkettä saaneiden nuorten osuudet ovat vuosi vuodelta tasaisesti kasvaneet. Vuonna 2017 työkyvyttömyyseläkettä sai noin 1,3 % 16–24-vuotiaista. 2000-luvun puolivälissä nuoren kuntoutusrahan saajien osuus pieneni hetkeksi, mutta alkoi vuodesta 2010 alkaen kasvaa.

² Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukset kuntoutusjärjestelmän uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3891-5>

Kasvu on liittynyt selvästi mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöihin. Ammatillisen koulutuksen päättymisen jälkeistä työelämään siirtymistä ei tällä hetkellä tueta riittävästi, jolloin pitkäaikaisesti sairas nuori joutuu hakemaan toimeentulon turvaa pysyvästä työkyvyttömyyseläkkeestä. Nuorten työkyvyttömyyseläkkeet jäävät usein tasoltaan alhaisiksi, mikä voi johtaa elinikäiseen köyhyyteen. Nuorten, joilla on pitkäaikainen sairaus tai alentunut toiminta-, opiskelu- ja työkyky, mahdollisuuksia osallistua opiskeluun, kuntoutukseen ja työelämään on edistettävä.

Myös NEET-nuorten (Not in Employment, Education or Training) määrä on lisääntynyt viime vuosina. NEET-nuorten ryhmään kuuluu nuoria, jotka ovat kaukana työmarkkinoista, mutta myös nuoria, jotka ovat itse valinneet väliaikaisen sivuun jättäytymisen.

Sellaisia työvoiman ulkopuolella olevia alle 25-vuotiaita nuoria, jotka eivät opiskele tai ole työkyvyttömyyseläkkeellä, oli vuoden 2015 lopussa noin 35 000 ja vuoden 2016 lopussa noin 36 000. Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan 16—29-vuotiaita perustoimeentulotuen saajia oli yhteensä 60 568 (4/2018). Peräti 45 %:lla ainoana toimeentulona oli perustoimeentulotuki, eivätkä he saaneet muita Kansaneläkelaitoksen myöntämiä etuuksia. Sairauspäivärahaa tai työkyvyttömyyseläkettä sai heistä vain 3,3 prosenttia.

Tilastokeskuksen (2017) mukaan työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista nuorista noin puolet oli miehiä ja puolet naisia. Heistä noin 60 prosenttia piti itseään työttömänä vuonna 2016. Noin 16 prosenttia oli oman ilmoituksensa mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä tai pitkäaikaisesti sairaita. Noin joka kymmenes hoiti omia lapsia. Kaiken kaikkiaan nuoria, jotka eivät olleet työssä, koulutuksessa eivätkä asevelvollisuutta suorittamassa, oli 61 000 henkeä, mikä oli kymmenen prosenttia 15—24-vuotiaiden koko ikäluokasta.

Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelyn yhteydessä kohdataan paljon nuoria, jotka ovat useasti ja eri syistä keskeyttäneet toisen asteen opinnot, mutta keskeytyksen syihin ei ole riittävästi puututtu. Toisaalta on nuoria, jotka ovat valmistuneet ammattiin, mutta eivät kykene kilpailemaan tarjolla olevista työpaikoista ilman kuntoutuksellista ja valmentavaa tukea työhön siirtymisensä. Mukana on myös nuoria, jotka ovat jääneet asumaan vanhempiensa kanssa eivätkä kykene syystä tai toisesta itsenäistymään ja lähtemään opiskelu- ja työelämään. Useimmilla työn ja koulutuksen ulkopuolelle ajautuneilla nuorilla ei ole mitään yksittäistä diagnoosia, vaan vastassaan moninaisten ongelmien vyyhti. Näihin monimutkaisiin ja usein varsin epäselviin ongelmatilanteisiin ei sektoroitunut etuus- ja palvelujärjestelmä pysty nykyisin riittävästi vastaamaan.

Nuorten matalan kynnyksen palvelupisteet eli Ohjaamot ovat yksi tärkeä askel matkalla kohti eheämpiä nuorten palveluja. Lisäksi nuorten kuntoutustarpeiden tunnistamisessa ratkaisevassa asemassa ovat peruskoulu, toisen asteen oppilaitokset, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto, (et-sivä) nuorisotyö, sosiaali- ja terveydenhuolto sekä Kansaneläkelaitos. Nuorilla miehillä asevelvollisuuden suorittamista ja erityisesti nuorilla naisilla terveydenhuollon palvelujen käyttöä tulee hyödyntää kuntoutustarpeiden tunnistamisessa.

Kuntoutuksen uudistamiskomitea teki loppuraportissaan nuorten kuntoutusprosessia ja nuorten kuntoutuksen järjestämistä koskevia ehdotuksia.

Komitean ehdotuksen mukaan tulevien maakuntien, kuntien, Kansaneläkelaitoksen ja koulutuksen palvelujärjestelmissä on tunnistettava kuntoutustarpeessa olevat nuoret ja tehtävä yhteistyötä, jotta nuorille, joiden toimintakyky on olennaisesti alentunut, voidaan tarjota kuntoutusta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tulevien maakuntien ja Kansaneläkelaitoksen on kehitettävä nuorille kuntoutuspalveluja osana heidän arkeaan, kiinteässä yhteydessä työ-, kou-

lu- ja opiskeluympäristöihin. Kaikille nuorille on tarvittaessa mahdollistettava reitti koulutukseen ja työhön.

Komitea ehdotti, että Kansaneläkelaitos järjestää ja kehittää ammatillisen kuntoutuksen palveluja jatkossakin kohderyhmälle, joka ei ole oikeutettu työeläkelakien mukaiseen ammatilliseen kuntoutukseen. Komitea ehdotti, että Kansaneläkelaitos järjestää ja kehittää ammatillisen kuntoutuksen palveluja erityisesti nuorille, joiden toimintakyky on olennaisesti alentunut ja jotka tämän seurauksena ovat jääneet tai vaarassa jäädä opiskelun ja työelämän ulkopuolelle.

Kuntoutuksen uudistamiskomitean työhön liittyi valtioneuvoston kanslian koordinoima valtioneuvoston yhteisen selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) hanke. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen NEET-ohjelman mukaisesti sen osana selvitettiin Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen toimeenpanoa ja kriteerien laajentamismahdollisuutta nuorilla.³

Selvityksessä tarkasteltiin Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen kriteerien laajentamista siten, että nuoret, joilla on vakavia toimintakyvyn ongelmia, pääsisivät näiden palvelujen piiriin ilman diagnoosiperustetta. Tarkoituksena oli arvioida, kuinka paljon alle 30-vuotiailla toimeentulotuen pitkäaikaisasiakkailta ja pitkäaikaistyöttömillä nuorilla on tunnistamattomia kuntoutustarpeita ja kuinka uudistuksella voitaisiin niihin vastata. Tehtävänä oli myös arvioida, voisiko maakunnan järjestämä sosiaalinen kuntoutus olla väylä ammatilliseen kuntoutukseen.

Selvityksessä arvioitiin, että 15—29-vuotiaista työttömistä tai työvoiman ulkopuolella olevista nuorista noin 32 000—39 000 kokee haasteita toimintakyvyssään. Selvityksessä kuitenkin todettiin, että syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten määritelmät ja ikärajat vaihtelevat alueittain ja eri viranomaisstahojen välillä, eikä heistä ole olemassa kattavaa ja luotettavaa tilastointia. Samoin vertailun mahdollistava tieto syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten toimintakyvystä on monelta osin puutteellista.

Selvityksessä haastateltiin kunnissa, Kansaneläkelaitoksessa, Ohjaamoissa, työllistymistä edistävässä monialaisissa yhteispalveluissa (TYP), erityisammattioppilaitoksissa ja järjestöissä työskenteleviä asiantuntijoita. Haastattelujen aiheena olivat syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten taustat, haasteet ja tavoittaminen sekä palvelujärjestelmän kehittämistarpeet ja tulevaisuuden työnjako eri toimijoiden kesken.

Selvityksen mukaan Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden piiriin pääseminen koettiin haasteelliseksi. Diagnoosin edellyttäminen hankaloittaa syrjäytyneiden tai syrjäytymisvaarassa olevien nuorten pääsemistä ammatillisen kuntoutuksen palveluihin, koska heidän toimintakykyhaasteidensa taustalla ei välttämättä ole diagnosoitavissa olevaa vammaa tai sairautta tai sitä ei ole löydetty. Lisäksi diagnoosin tekeminen edellyttää hoitosuhdetta terveydenhuoltoon eli mahdollisesti uutta toimijaa, jonka asiakkaaksi nuori on ohjattava. Selvityksessä tuotiin esiin Kansaneläkelaitoksen roolin vahvistaminen nuorten kuntoutuksessa, oppilaitosten tukena ja tuetussa työllistymisessä. Kansaneläkelaitoksen olisi mahdollista hyödyntää palvelujen kehittämisessä ja niihin ohjaamisessa tietoa opintotuki- ja toimeentulotukihakemuksista ja -päätöksistä. Selvityksessä esitettiin ratkaisuksi esimerkiksi diagnoosikriteerin korvaaminen toimintakykymittaukseen perustuvalla kriteerillä.

³ Tomi Malmström et al. Kuntoutusjärjestelmän kokonaisuudistus — tieto muutostyön tukena. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2018.
<http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=24702>

Kansaneläkelaitoksen harkinnanvaraisen kuntoutuksen kehittämishanke

Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa kuntoutuslain 12 §:n nojalla harkinnanvaraista kuntoutusta. Eduskunta päättää vuosittain harkinnanvaraiseen kuntoutukseen käytettävästä enimmäisrahamäärästä valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä. Jos vuosittain yksilökohtaiseen harkinnanvaraiseen kuntoutukseen osoitetusta enimmäisrahamäärästä on osa jäänyt käyttämättä, se voidaan käyttää yksilökohtaiseen kuntoutukseen seuraavina vuosina. Rahamäärää voidaan käyttää myös kuntoutusta koskevaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Kansaneläkelaitos toteuttaa valtion talousarviossa vuodelle 2018 myönnettyllä määrärahalta harkinnanvaraisen kuntoutuksen kehittämishankkeen NEET-nuorten (Not in Employment, Education or Training) kuntoutuksen kehittämiseksi. Hanke toteutetaan vuosina 2018—2019.

Hankkeen tavoitteena on kehittää alle 30-vuotiaiden NEET-nuorten ohjausta Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluihin ja uusia matalan kynnyksen palveluja osana nuoren ammatillista kuntoutusta koskevan lain valmistelua. Hankkeen tarkoituksena on saada tietoa ja kokemusta NEET-nuorten kohderyhmästä, heidän kuntoutustarpeistaan ja ohjautumisestaan kuntoutukseen. Hankkeen avulla voidaan määritellä sitä alle 30-vuotiaiden nuorten kohderyhmää, joka tarvitsee Kansaneläkelaitoksen ammatillisen kuntoutuksen palveluja ja hyötyy niistä.

Hankkeessa kehitetään Kansaneläkelaitoksen ja nuorten kanssa työskentelevien tahojen, kuten Ohjaamot, etsivä nuorisotyö, sosiaalihuolto ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP), välistä yhteistyötä NEET-nuorten tunnistamisessa ja kuntoutukseen ohjaamisessa. Tähän yhteistyöprosessiin laaditaan toimintamalli ja ohjeistus. Lisäksi Kansaneläkelaitoksessa luodaan eri etuuksien, kuten toimeentulotuki, työttömyysturva ja sairauspäiväraha, välinen toimintamalli ja ohjeistus kuntoutuksen tarpeessa olevien NEET-nuorten tunnistamiseksi.

Hankkeessa luodaan uusi suositus nuorten toimintakyvyn arvioinnista kuntoutukseen hakeuduttaessa. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos koordinoi suosituksen laadintaa. Lisäksi otetaan käyttöön harkinnanvaraiseen ja jatkossa lakisääteiseen nuoren ammatilliseen kuntoutukseen hakeminen suullisesti ja ilman sairaus- tai vammadiagnoosia.

Nuorilla on osana hanketta mahdollisuus päästä ammatilliseen kuntoutus selvitykseen aiempaa varhaisemmassa vaiheessa. Lisäksi on luotu nuorille uusi palvelu, NUOTTI-valmennus, jossa nuori saa tuekseen henkilökohtaisen valmentajan. Hankkeessa nuorelta ei edellytetä lääkärinlausuntoa, vaan yhteistyötaho voi ohjata hänet palveluihin, kun nuoren toimintakyky on heikentynyt ja nuori sitä itse haluaa. Kuntoutukseen hakemisprosessia on kevennetty kohderyhmän osalta suullisen hakemisen prosessilla, jossa nuori kirjallisen kuntoutushakemuksen laatimisen sijaan haastatellaan suullisesti.

Hankkeen alkuvaiheessa on jo ilmennyt, että Kansaneläkelaitoksen sekä Ohjaamojen, etsivän nuorisotyön, sosiaalihuollon, TYP:n ja työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen välisen yhteistyön tarpeeseen voidaan osaltaan vastata hankkeessa kehitettävillä palveluilla. Lisäksi Kansaneläkelaitoksessa nuoria ohjataan uusiin kuntoutuspalveluihin eri etuuksien käsittelyn yhteydessä.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tukea ja edistää syrjäytyneiden ja syrjäytymisvaarassa olevien nuorten toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella ja työllistyä. Tavoit-

teena on erityisesti parantaa opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten (ns. NEET-nuoret) asemaa ja heidän tulevaisuuden mahdollisuuksiaan kouluttautua ammattiin ja osallistua työelämään.

Esityksen tavoitteena on, että opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pääsisivät nykyistä joustavammin Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Lisäksi tavoitteena on, että kuntoutus voisi käynnistyä nykyistä matalammalla kynnyksellä ja varhaisemmassa vaiheessa, mikä ehkäisisi ennalta vaikeuksien pitkittymistä ja monimutkaistumista.

Ehdotettujen nuoren ammatillisen kuntoutuksen palvelujen keskeisenä tavoitteena on tunnistaa nuoren omat vahvuudet ja voimavarat sekä tukea ja vahvistaa niitä. Lisäksi tavoitteena on tukea nuoren omaa motivaatiota, kiinnostusta opiskeluun ja työllistymiseen sekä tulevaisuuden suunnittelua.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitos järjestäisi ammatillisen kuntoutuksen palveluja näitä palveluja tarvitseville ja toimintakyvyltään heikentyneille nuorille ilman sairaus- tai vammadiagnoosia koskevaa edellytystä.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annettuun lakiin lisättäisiin säännökset nuoren ammatillisesta kuntoutuksesta. Nuoren ammatillista kuntoutusta järjestettäisiin 16—29-vuotiaalle henkilölle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja jolla on kuntoutuksen tarve. Lisäksi kuntoutuksen tulisi olla tarkoituksenmukaista toimintakyvyn, elämänhallinnan sekä opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien tukemiseksi tai edistämiseksi.

Kansaneläkelaitos järjestäisi nuoren ammatillisena kuntoutuksena kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia ja opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia selvittäviä ja arvioivia palveluja sekä valmennuksellisia palveluja.

Lisäksi ehdotetaan tehtäviksi kuntoutusrahaa koskeviin säännöksiin nuoren ammatillisen kuntoutuksen johdosta tarvittavat muutokset. Kuntoutusrahan maksamiseksi ei edellytettäisi kuntoutukselta tuntimääräistä päiväkohtaista kestoa.

Kuntoutusrahaa maksettaisiin kuntoutuspäätöksessä mainitun kuntoutuksen keston ajan. Kuntoutusrahan maksamiselle odotus- ja väliajalta ei olisi kalenterivuositista enimmäiskuukausikestoa, joten nuoren ei tarvitsisi hakea kuntoutuksen aikana työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Nuoren toimeentulon turvaaminen kuntoutuksen ajan motivoisi nuorta lähtemään kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Nuoren ei tarvitsisi pelätä etuuden katkeamista kuntoutusprosessin aikana, mikä tukisi nuoren kuntoutumista ja opiskelu- ja työllistymisvalmiuksien saavuttamista.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitys lisäisi kuntoutusmenoja noin 3,2 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 5,8 miljoonaa euroa vuositasolla vuodesta 2020 alkaen. Matkakorvausmenot kasvaisivat noin 0,3 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 0,4 miljoonaa euroa vuositasolla vuodesta 2020 alkaen. Menolisäyksestä valtion rahoitusosuus olisi noin 1,6 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 2,8 miljoonaa eu-

HE 133/2018 vp

roa vuodesta 2020 alkaen sekä vakuutettujen sairaanhoitomaksulla rahoitettu osuus noin 1,9 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 3,4 miljoonaa euroa vuodesta 2020 alkaen.

Esitys lisäisi kuntoutusrahamenoja noin 5,0 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 11,6 miljoonaa euroa vuositasolla vuodesta 2020 alkaen. Menolisäys kohdistuisi valtion rahoitusosuu-teen kuntoutusrahamenoista.

Esitys säästäisi toimeentulotukimenoja noin 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 3,8 miljoonaa euroa vuositasolla vuodesta 2020 alkaen.

Esitys säästäisi Kansaneläkelaitoksen maksamien työttömyysetuuksien menoja noin 1,5 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 3,6 miljoonaa euroa vuositasolla vuodesta 2020 alkaen.

Yhteensä valtion menojen lisäys olisi noin 3,6 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 7,0 miljoonaa euroa vuositasolla vuodesta 2020 alkaen.

Vaikutukset vakuutettujen sairaanhoitomaksuun olisivat vähäiset.

Esitys lisäisi Kansaneläkelaitoksen toimintamenoja noin 0,5 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja noin 0,9 miljoonaa euroa vuodesta 2020 alkaen. Tästä valtion osuus olisi noin 0,2 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 0,4 miljoonaa euroa vuodesta 2020 alkaen sekä vakuutettujen sairaanhoitomaksulla rahoitettu osuus noin 0,3 miljoonaa euroa vuonna 2019 ja 0,5 miljoonaa euroa vuodesta 2020 alkaen.

Ehdotettujen muutosten seurauksena nuorten mahdollisuudet ammattiin valmistumiseen, työllistymiseen ja työelämään pääsemiseen kasvaisivat. Pidemmällä aikavälillä syrjäytyneiden nuorten määrän väheneminen säästäisi merkittävästi toimeentuloturvan, kuten toimeentulotuen, työttömyysetuuksien, työkyvyttömyyseläkkeiden ja asumistuen, menoja. Työelämään osallistuminen lisäisi verotuloja. Lisäksi nuorten osallistuminen työelämään ja muuhun yhteiskunnan toimintaan vähentäisi erityisesti sosiaalihuollon mutta myös terveydenhuollon palvelujen kustannuksia pidemmällä aikavälillä.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitys edellyttäisi Kansaneläkelaitokselta hakemis- ja päätöksentekoprosessien ja palvelujen kehittämistä sekä tietojärjestelmämuutoksia.

Ehdotetut muutokset edellyttäisivät eri viranomaistahojen nykyistä tiiviimpää yhteistyötä nuorten asioissa. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestäjänä Kansaneläkelaitos tehostaisi yhteistyökanavia ja -menetelmiä muiden viranomaisten ja toimijoiden suuntaan sekä tarjoaisi tukea yhteistyötahoille kuntoutustarpeessa olevien nuorten tunnistamisessa ja kuntoutukseen ohjaamisessa. Kansaneläkelaitos myös kohdentaisi riittävät resurssit lain toimeenpanoon.

Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on suuri merkitys sillä, että eri tahoilla tunnustetaan nuoret, jotka voisivat hyötyä nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluista, ja että nuoret ohjataan hakemaan kuntoutusta Kansaneläkelaitoksesta. Tarvittaessa nuoren omatyöntekijä tai muu ammattihenkilö tukisi nuorta kuntoutukseen hakemisessa.

Esityksen seurauksena nuorten ohjaaminen muilta viranomaistahoilta Kansaneläkelaitoksen palveluihin helpottuisi ja palveluprosessit olisivat nykyistä joustavampia. Nuoren ammatillisen kuntoutuksen palvelut saattaisivat jossain määrin vähentää muiden nuorille tarkoitettujen kuntouttavien palvelujen tarvetta.

3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen seurauksena nykyistä useammat henkilöt tulisivat oikeutetuiksi Kansaneläkelaitoksen järjestämään ammatilliseen kuntoutukseen.

Vuodesta 2019 alkaen uusia kuntoutujia olisi noin 2 000 vuositasolla. Kuntoutusjaksojen keskon seurauksena nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluissa olisi vuodesta 2020 alkaen yhteensä noin 3 200 kuntoutujaa vuositasolla.

Ehdotetuilla muutoksilla tehostettaisiin varhaista puuttumista syrjäytymisvaarassa tai muutoin vaikeassa asemassa olevien nuorten tilanteeseen.

Kuntoutuksen hakeminen ilman sairaus- tai vammadiagnoosia madaltaisi kynnystä päästä Kansaneläkelaitoksen kuntoutukseen. Kuntoutukseen olisi mahdollista päästä joustavammin ja nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Opiskelun ja työelämän ulkopuolella olevia nuoria siirtyisi pois viimesijaiselta toimeentulotuelta ensisijaisen etuuden ja aktivoivien palvelujen piiriin. Esitys edistäisi näiden nuorten etenemistä opiskelu- ja työllistymispoluille ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Kuntoutuksen sisällön kehittämisen seurauksena kuntoutus olisi nykyistä vaikuttavampaa ja tuloksellisempaa.

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos toimisi nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestäjänä. Jotta kuntoutukseen pääsy toteutuisi valtakunnallisesti yhdenvertaisesti, toimintakyvyn arviointiin, kuntoutukseen ohjaamiseen ja kuntoutuksen myöntämiseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi toimintakyvyn arviointia koskevalla suosituksella, ohjeistuksella ja koulutuksella. Nämä kohdistettaisiin kuntoutukseen ohjaaville tahoille ja Kansaneläkelaitoksen ratkaisutoimintaan.

Ehdotettujen muutosten vaikutuksia selvitetäisiin seurantatutkimuksella, jossa tarkasteltaisiin, miten nuoret ovat päässeet Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen uusien myöntämisedellytysten mukaisesti ja miten nuorten opiskelu- ja työllistymispolut ovat toteutuneet. Lisäksi selvitetäisiin, miten aiempaa joustavammat mahdollisuudet päästä ammatilliseen kuntoutukseen ilmenisivät nuorilla eri toimeentuloturvaetuuksien käytössä ja etuuksille siirtymisen välissä.

4 Asian valmistelu

Esitys liittyy sosiaali- ja terveysministeriön asettaman kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotuksiin.

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Kansaneläkelaitoksen harkinnanvaraisen kuntoutuksen NEET-nuorten kuntoutusta koskevassa kehittämishankkeessa saatua kokemusta ja tietoa on hyödynnetty nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytysten, palvelujen sisällön ja toimeentuloturvan valmistelussa.

Valmistelun aikana on kuultu seuraavia tahoja: opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos, Kansaneläkelaitos, Rikosseuraamuslaitos, Suomen Kuntaliitto, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry, Suomen Nuorisoyhteistyö — Allianssi ry, Nuorisotutkimusseura ry, Kuntoutussäätiö, Hyvinvointialan liitto, Kuntoutuksen toimialayhdistys ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjes-

tö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon, etsivän nuorisotyön, työllistymistä edistävien monialaisten yhteispalvelujen (TYP) ja työ- ja elinkeinotoimistojen edustajat sekä muut kansalaisjärjestöt. Kuulemistilaisuus järjestettiin kesäkuussa 2018. Esitetyt näkemykset on pyritty ottamaan huomioon esityksen valmistelussa.

Valmistelun aikana kuullut tahot kannattivat ehdotusta sairaus- ja vammadiagnoosin poistamisesta nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksistä. Kuntoutuksen myöntämistä ilman diagnoosiperustetta pidettiin erittäin kannatettavana, tarkoituksenmukaisena ja tarpeellisenä muutoksena. Lisäksi todettiin, että ehdotettua muutosta on odotettu jo pitkään. Muutoksen katsottiin madaltavan kynnystä päästä ammatilliseen kuntoutukseen. Myös kuntoutusrahaa koskevia ehdotuksia kannatettiin ja niiden katsottiin edistävän kuntoutukseen osallistumisen kannustavuutta nuorilla.

Useat kuulluista tahoista katsoivat, että nuoren kuntoutuminen edellyttää nuorelle tärkeiden toimijoiden verkostomaista yhteistyötä koko kuntoutusprosessin ajan sekä prosessin riittävän pitkää kestoa. Nuoren omatyöntekijän rooli ja yhteistyö kuntoutuksen palveluntuottajan kanssa nähtiin keskeisenä. Lisäksi tuotiin esiin, että nuoren ammatillisen kuntoutuksen palvelujen sisällöiltä tulisi edellyttää riittävää laatua, jotta palveluille asetetut tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa. Palveluja tulisi myös kehittää nuorten yksilöllisiä tarpeita vastaaviksi ja riittävän monipuolisiksi.

Todettiin, että eri palveluja järjestävien tahojen välisen yhteistyön ja vastuiden sääntelyn tulisi olla selkeää ja riittävän joustavaa siten, että eheät kuntoutumisprosessit ja eri kuntoutusmuotojen toteutuminen yhteen sovitettuina kokonaisuuksina tosiasiallisesti toteutuisivat. Yhteinen asiakassuunnitelma tukisi näitä tavoitteita. Todettiin myös, että lainmuutoksesta tulisi informoida laajasti ohjaavia tahoja ja muita yhteistyötahoja ja että lainmuutoksen toimeenpanossa tulisi varata riittävät resurssit eri tahojen ohjaukseen ja koulutukseen. Erityisesti toimintakyvyn arviointia tulisi kehittää laajassa sidosryhmäyhteistyössä.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2019 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

7 a §. *Nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestäminen.* Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen lakisääteiselle järjestämisvastuulle kuuluvasta nuoren ammatillisesta kuntoutuksesta sekä nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksistä ja sisällöstä.

Ehdotetun pykälän viitekehyksenä ja lähtökohtana olisi Maailman terveysjärjestö WHO:n yleiskokouksen hyväksymä Toimintakyvyn, toimintarajoitteiden ja terveyden kansainvälinen luokitus, International Classification of Functioning, Disability and Health (jälj. ICF-luokitus). ICF-luokituksessa toimintakyky on yläkäsite. Toimintakykyä ja toimintarajoitteita kuvaavat kehon toiminnot ja rakenteet sekä suoritukset ja osallistuminen, ja kontekstuaalisia tekijöitä kuvaavat ympäristötekijät ja yksilötekijät.

ICF-viitekehys mahdollistaisi nuoren toimintakyvyn tarkastelun kokonaisvaltaisesti. Nuoren olisi helpompi tuoda esiin omia voimavarojaan, toimijuuttaan omassa arjessaan sekä osallisuuttaan lähiyhteisöissä ja yhteiskunnassa. Myös ympäristön tarjoama tuki tai sen puute tulisi tässä viitekehyksessä huomioiduksi. Nuorten ja nuorten kanssa työskentelevien asiantuntijoiden mukaan edellä mainitut lähtökohdat ovat perusta tulokselliselle kuntoutukselle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksistä. Kansaneläkelaitos järjestäisi nuoren ammatillista kuntoutusta 16—29-vuotiaalle vakuutetulle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt. Kuntoutuksen järjestämisen edellytyksenä olisi myös, että kuntoutus on tarkoituksenmukaista vakuutetun toimintakyvyn ja elämänhallinnan sekä opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien tukemiseksi tai edistämiseksi. Lisäksi edellytettäisiin, että kuntoutus on tarpeen tukemaan tai edistämään vakuutetun kykyä opiskella tai työllistyä.

Vakuutetun kuntoutustarvetta arvioitaessa otettaisiin huomioon, että kuntoutukselle asetettavat tavoitteet opiskelun tai työllistymisen kyvykkyyden suhteen voisivat toteutua vähitellen ja pidemmällä aikavälillä. Kuntoutuksen tarvetta ja tavoitteita ei harkittaisi yksinomaan hakemishetken tilanteen tai ennakoitavissa olevan lähitulevaisuuden perusteella. Nuoren kuntoutumisprosessissa opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien paraneminen voisi edeltää nuoren vähitellen vahvistuvaa kykyä opiskella tai työllistyä.

Nuoren ammatillinen kuntoutus olisi tarkoitettu erityisesti nuorille, jotka ovat ilman opiskelutai työpaikkaa tai joiden opiskelu on vaarassa keskeytyä. Näille nuorille tyypillistä on se, että opinnot ovat aiemmin keskeytyneet useaan kertaan. Kohderyhmään kuuluvat myös vankilasta vapautuvat nuoret ja ase- tai siviilipalveluksen keskeyttäneet nuoret. Yhteistä kaikille kohderyhmään kuuluville nuorille on se, etteivät he yksin kykene tai ole motivoituneet suunnittelemaan elämänsä eteenpäin tai luomaan tavoitteita tulevaisuudelle. Nuoren heikentynyt toimintakyky haittaa tai estää opintojen selvittelyä ja suunnittelua tai työllistymistä. Nuorella voi olla aikuistumiseen ja itsenäistymiseen liittyviä ongelmia tai muita elämää kuormittavia tekijöitä, kuten ongelmia vuorokausirytmisä, peli- tai päihderiippuvuutta, psykososiaalista kuormitusta perhesuhteissa tai taloudellisia vaikeuksia ja velkaongelmia.

Nuori ohjattaisiin hakemaan Kansaneläkelaitoksesta nuoren ammatillista kuntoutusta esimerkiksi sosiaalihuollossa ja sosiaalisen kuntoutuksen palveluissa. Silloin, kun nuorella on sosiaalihuoltolain 42 §:ssä tarkoitettu omatyöntekijä, tällä olisi keskeinen rooli nuoren kuntoutustar-

peen tunnistamisessa ja nuoren kuntoutukseen hakemisen motivoijana ja tukena. Muita ohjaavia tahoja olisivat esimerkiksi etsivä nuorisotyö, Ohjaamot, nuorisotyötä tekevät järjestöt, nuorten työpajat, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) ja työ- ja elinkeinohallinnon palvelut. Ohjaavien tahojen vastuulla olisi motivoida ja tukea nuorta ammatillisen kuntoutuksen hakemisessa ja tehdä yhteistyötä Kansaneläkelaitoksen kanssa hakemisvaiheessa ja tarvittaessa myöhemminkin. Jos Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelyssä tunnistettaisiin nuoren kuntoutustarve, Kansaneläkelaitos selvittäisi nuoren ammatillisen kuntoutuksen tarpeen. Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olisi myös motivoida nuorta ammatilliseen kuntoutukseen. Nuori voisi hakea kuntoutusta myös itsenäisesti tai yhdessä omaisensa tai muun läheisensä kanssa.

Harkinnanvaraisen kuntoutuksen kehittämishankkeessa Kansaneläkelaitos on tarjonnut koulutusta edellä mainituille yhteistyötahoille niiden nuorten tunnistamiseksi, joiden toimintakyky on heikentynyt ja joiden arvioidaan hyötyvän NEET-nuorille suunnatuista kuntoutuspalveluista. Yhteistyötaho arvioi nuoren toimintakykyä yhdessä nuoren kanssa. Tämän jälkeen taho yhdessä nuoren kanssa tai nuoren suostumuksella tai nuori itse on yhteydessä Kansaneläkelaitokseen sovittua palvelukanavaa käyttäen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimintakyvyn arvioinnista. Säännöksen mukaan vakuutetun toimintakyvyn heikentymistä arvioitaessa otettaisiin kokonaisvaltaisesti huomioon hänen toimintakykynsä vaikuttavia tekijöitä erityisesti suoriutumisen, osallistumisen, yksilötekijöiden ja ympäristötekijöiden osa-alueilta. Vakuutetun toimintakyky olisi olennaisesti heikentynyt pykälässä tarkoitettulla tavalla silloin, kun heikentyminen toimintakyvyn jollakin osa-alueella rajoittaa vakuutetun tulevaisuuden suunnittelua tai opiskelemaan tai työelämään pääsyä taikka estää vakuutettua jatkamasta opintojaan.

Toimintakyvyn heikentyminen suoriutumisen osa-alueella näyttäytyisi esimerkiksi vaikeutena huolehtia itsestään, kodistaan ja raha-asioistaan. Kasautuneet taloudelliset ongelmat, kuten velkaantuminen, heikentävät nuoren mahdollisuuksia hakeutua opiskelemaan ja siirtyä työelämään.

Osallistumisen osa-alueella nuoren kohdalla tulisi kiinnittää huomiota lisääntyneeseen yksinäisyyteen. Nuoren eristäytyminen ympäristöstä ja hänen vuorovaikutustaitojensa heikentyminen vaikeuttavat opiskelemaan ja työelämään siirtymistä.

Yksilötekijöiden osa-alueella korostuisivat nuoren voimavarat ja usko omaan osaamiseen ja onnistumiseen. Nuoren toimintakyky tällä osa-alueella olisi heikentynyt esimerkiksi silloin, kun nuorella ei ole kykyä kohdata vaikeita asioita. Tässä tilanteessa nuori lannistuu ja voi jopa luovuttaa, koska hänellä ei ole valmiuksia ja riittäviä keinoja elämän haasteista selviytymiseen. Tilanteeseen liittyy usein näköalattomuutta ja elämänhallinnan puutetta.

Ympäristötekijöiden osa-alueella esimerkiksi nuoren kokema kiusaaminen ja kielteiset kokemukset sekä asenteet koulu- ja lähiympäristöstä heikentävät myöhemmässäkin vaiheessa nuoren toimintakykyä. Lisäksi nuoren asunnottomuus ja muutto vieraalle paikkakunnalle voivat heikentää toimintakykyä. Vastuunotto omasta elämästä, aikuistuminen ja itsenäistyminen ovat vaikeutuneet.

Vakuutetun toimintakyvyn heikentymistä arvioitaessa otettaisiin huomioon myös tilanne, jossa toimintakyvyn heikentyminen estää vakuutettua jatkamasta opintojaan peruskoulun jälkeen esimerkiksi ammatillisessa koulutuksessa ja opinnot ovat keskeytyneet tai ovat vaarassa keskeytyä. Opiskeluoikeuden keskeyttämistä, opiskelijan eroamista koulutuksesta tai opiskelijan eronneeksi katsomista ei kuitenkaan edellytettäisi.

Lisäksi toimintakyvyn arvioinnissa voitaisiin ottaa huomioon kehon toiminnot ja rakenteet, mukaan lukien mielen toiminnot.

Kuntoutukseen hakeutuvien nuorten toimintakyvyn arvioimisen tueksi laaditaan suositus Kansaneläkelaitoksen ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen yhteistyönä. Suositus on tarkoitettu nuoria ammatilliseen kuntoutukseen ohjaavien tahojen käyttöön. Ohjaava taho arvioisi nuoren toimintakykyä yhdessä nuoren kanssa, tarvittaessa moniammatillisesti. Jos ammatillisen kuntoutuksen arvioitaisiin olevan nuorelle oikea-aikaista, taho toimittaisi nuoren suostumuksella koosteen toimintakyvyn arviosta Kansaneläkelaitokseen. Kansaneläkelaitos käyttäisi toimintakyvyn arviota kuntoutusratkaisunsa perusteena.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuusarviosta. Säännöksen mukaan kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon, voidaanko haetulla kuntoutuksella edistää hakijan toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella tai työllistyä. Arvioinnissa keskeistä olisi, että myös nuoren näkökulmasta toiminnan tavoitteena olisivat kuntoutuksella saatavat hyödyt nuoren elämänhallinnalle ja tulevaisuuden opiskelu- tai työllistymistavoitteiden suunnittelulle ja saavuttamiselle.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestämisessä sovellettaisiin kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdottamaa kuntoutuksen yleistä toimintamallia (Sosiaali- ja terveysministeriön raporteja ja muistioita 2017:41).

Toimintamalliin sisältyisivät 1) kuntoutustarpeen tunnistaminen 2) toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi 3) kuntoutuksen sisällön ja prosessin suunnittelu 4) kuntoutusetuutta ja mahdollista kuntoutusrahaetuutta koskevat päätökset hakemusten perusteella 5) kuntoutuspalvelujen toteuttaminen 6) kuntoutumisprosessin seuranta ja arviointi tarkistuspisteissä ja 7) seurannan ja arvioinnin pohjalta tehtävät tarvittavat muutokset. Kuntoutuksen suunnittelu perustuisi yhdessä nuoren kanssa asetettuihin yksilöllisiin tavoitteisiin. Kuntoutuksen sisällön ja prosessin suunnittelu sisältäisi tavoitteet, toimenpiteet, kuntoutumista edistävät toiminnot, kuntoutujan oman ja hänen läheistensä roolin, vertaistuen, kuntoutuksen keston, seurannan ja tarkistuspisteet. Lisäksi suunniteltaisiin nuoren siirtymät opiskeluun tai työelämään, tarvittaessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nuoren ammatillisen kuntoutuksen palvelujen sisällöstä. Kansaneläkelaitos järjestäisi nuoren ammatillisena kuntoutuksena nuoren kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia sekä nuoren opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia selvittäviä ja arvioivia palveluja. Lisäksi Kansaneläkelaitos järjestäisi nuoren ammatillisena kuntoutuksena valmentavien palvelujen.

Selvittäviä ja arvioivia palveluja järjestettäisiin esimerkiksi silloin, kun nuori tarvitsee ammatillisen suunnitelmansa tueksi kokonaistilanteen arviointia ja tietoa eri vaihtoehtoista.

Nuori voisi hakea valmentavaan palveluun esimerkiksi silloin, kun hän tarvitsee henkilökohtaista tukea tulevaisuuden suunnitteluun, opiskeluun tai siirtymiseen opiskelemaan tai työelämään.

Palvelujen sisältöjä suunniteltaessa ja kehitettäessä Kansaneläkelaitos tekisi yhteistyötä erityisesti etsivän nuorisotyön, nuorten työpajojen ja sosiaalihuollon kanssa päällekkäisten palvelujen välttämiseksi ja tarkoituksenmukaisten palvelukokonaisuuksien rakentamiseksi.

HE 133/2018 vp

Kansaneläkelaitos järjestäisi nuoren ammatillisena kuntoutuksena esimerkiksi NUOTTI-valmennusta, ammatillisia kuntoutuspalveluita, koulutuskokeiluja ja työllistymistä edistävää ammatillista kuntoutusta (TEAK).

Nuoren ammatillinen kuntoutus eroaisi esimerkiksi sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitetuista sosiaalisen kuntoutuksen palveluista siinä, että ammatillisen kuntoutuksen tavoitteena olisi alusta lähtien nuoren ohjautuminen kohti työelämää, vaikkakin tavoite voisi toteutua pidemmällä aikavälillä. Tavoitteiden asettamisessa yhdessä nuoren kanssa keskeistä olisi nuoren omien voimavarojen ja vahvuuksien tunnistaminen ja tukeminen sekä nuoren motivoiminen suunnittelemaan omaa ammatillista tulevaisuuttaan, kuten ammattiin kouluttautumista tai työelämään siirtymistä tarvittavien kuntoutustoimenpiteiden avulla.

Koulutuksessa jo olevan nuoren ammatillinen kuntoutus eroaisi esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) mukaisesta opiskeluhuollosta siinä, että kyse olisi kuntouttavasta palvelusta, jolla edistettäisiin yksilöllisesti nuoren toimintakykyä ja kykyä opiskella ja siten mahdollistettaisiin opintojen jatkaminen. Osallistuakseen esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen nuoren tulee olla riittävän kyvykäs opiskelemaan, sillä ammatillisen koulutuksen tarkoituksena ei ole toimia kuntouttavana palveluna.

Pykälän 4 momentin mukaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluissa tehtäisiin yhteistyötä kuntoutujan kannalta tarpeellisten toimijoiden kanssa. Yhteistyövelvoite koskisi Kansaneläkelaitosta ja nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluntuottajia. Yhteistyön tekeminen olisi välttämätöntä, jotta kuntoutukselle asetetut tavoitteet olisi mahdollista saavuttaa.

Pykälän 4 momentissa tarkoitettu toimija olisi esimerkiksi sosiaalihuolto, erityisesti sosiaalihuoltolain 42 §:ssä tarkoitettu nuoren omatyöntekijä sekä sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettujen sosiaalisen kuntoutuksen palvelut. Tarvittaessa nuori ohjattaisiin sosiaalihuollon palveluihin. Nuoren omatyöntekijällä olisi keskeinen rooli nuoren kuntoutumisprosessissa myös tarvittavien palvelujen ja tuen koordinoijana. Sosiaalisen kuntoutuksen palveluja ja nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluja järjestettäisiin nuorelle paitsi ajallisesti peräkkäisenä jatkumona niin myös samanaikaisesti ja rinnakkain silloin, kun nuorella olisi samanaikaisesti sekä sosiaalisen kuntoutuksen että ammatillisen kuntoutuksen palvelutarvetta. Sosiaalihuollon, Kansaneläkelaitoksen sekä sosiaalisen kuntoutuksen ja ammatillisen kuntoutuksen palveluntuottajien välisellä yhteistyöllä varmistettaisiin kuntoutuspalvelujen tarkoituksenmukainen yhteensovittaminen.

Myös nuorten työpajatoimintaa olisi mahdollista yhdistää ammatillisen kuntoutuksen palveluihin nuoren yksilöllisiä tarpeita vastaavasti.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntäminen ei edellyttäisi diagnosoitua sairautta tai vammaa. Kuntoutukseen ohjaavilla tahoilla, Kansaneläkelaitoksessa tai kuntoutuspalveluissa havaitun sairaanhoidon, mielenterveyspalvelujen, lääkinnällisen kuntoutuksen tai muun terveydenhuollon palvelutarpeen perusteella nuori ohjattaisiin aina terveydenhuollon palveluihin. Nuori ohjattaisiin terveydenhuoltoon myös terveydenhuoltolain 13 §:ssä tarkoitettua terveysneuvontaa ja terveystarkastusta varten. Tarvittaessa nuorta motivoitaisiin ja tuettaisiin terveydenhuollon palveluihin hakeutumisessa. Terveydenhuollon ja lääkinnällisen kuntoutuksen palveluntuottajat ja muut toimijat olisivat pykälän 4 momentissa tarkoitettuja toimijoita, joiden kanssa tehtäisiin tarpeenmukaista yhteistyötä.

Jatkossa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu on siirtymässä maakunnille, joten yhteistyötä tehtäisiin erityisesti maakuntien liikelaitosten ja sosiaali- ja terveyskeskusten kanssa.

Lisäksi Kansaneläkelaitos ohjaisi tarvittaessa nuoren, jolla on sairaus- tai vammadiagnoosi, hakemaan kuntoutuslain 6 ja 7 §:ssä tarkoitettua ammatillista kuntoutusta tai muuta kuntoutuslaissa tarkoitettua kuntoutusta, jos se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi.

Muita pykälän 4 momentissa tarkoitettuja toimijoita olisivat esimerkiksi etsivä nuorisotyö, Ohjaamot, nuorisotyötä tekevät järjestöt, nuorten työpajat, työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP), työ- ja elinkeinohallinnon palvelut sekä oppilaitokset.

Jatkossa yhteistyötä tehtäisiin myös alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavassa laissa ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annettavassa laissa tarkoitettujen kasvupalvelujen palveluntuottajien kanssa. Kasvupalveluihin kuuluvat myös työllistymistä edistävät palvelut. Kasvupalvelujen järjestämisvastuu on tulossa maakunnille ja Uudenmaan maakunnassa pääkaupunkiseudun kuntien perustamalle kuntayhtymälle.

Yhteistyöllä turvattaisiin nuoren tarvitsemien palvelujen ja tuen yhteensovittaminen yksilöllisen palvelutarpeen mukaisesti tarkoituksenmukaisella tavalla. Jokaisen toimijan tulisi huolehtia nuoren kuntoutumisprosessista oman vastuualueensa osalta. Yhteistyön tarkoituksena olisi varmistaa kuntoutumisprosessin eteneminen ja nuoren siirtyminen ammatillisesta kuntoutuksesta joustavasti ja ilman katkoksia koulutukseen, työllistymistä edistäviin palveluihin tai avoimille työmarkkinoille riittävien tukitoimien avulla. Nuoren pitkäjänteinen tukeminen edellyttäisi ammattihenkilöiltä tarvittaessa myös erityisosaamista työhön kuntoutumisesta ja verkostoyhteistyön menetelmistä.

23 §. Kuntoutusrahan maksaminen. Pykälässä säädetään kuntoutusrahan maksamisesta.

Pykälän 2 momentti muutettaisiin siten, että kuntoutusrahaa maksettaisiin omavastuuaikaa lukuun ottamatta myös nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistumisen ajalta, jos kuntoutuja on estynyt tekemästä päätoimeen rinnastettavaa muuta kuin kuntoutukseen sisältyvää työtä. Kuntoutusrahaa maksettaisiin arkipäiviltä. Kuntoutusrahan maksamiseksi ei edellytetäisi kuntoutukselta tuntimääräistä päiväkohtaista kestoa.

Kuntoutuksen katsominen keskeytyneeksi ja siten kuntoutusrahan maksamisen keskeyttäminen tulisi arvioida nuoren ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmä huomioon ottaen. Kohderyhmään kuuluvalla nuorella keskeyttäminen saattaa olla vaikea kokemus ja kuntoutusprosessiin palaaminen keskeyttämisen jälkeen saattaa olla haasteellista. Kuntoutuksen palveluntuottajan ja Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olisi yhdessä nuoren omatyöntekijän tai muiden yhteistyötahojen kanssa motivoida nuorta kuntoutuksen jatkamisessa, vaikka nuorella olisi väliaikaisesti vaikeuksia kuntoutuspalveluihin osallistumisessa.

Käytännössä nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistuvan kuntoutujan kuntoutusraha olisi lain 35 §:ssä säädetyn ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärän suuruinen.

Lisäksi kuntoutujalle voitaisiin maksaa lain 31 §:n perusteella ylläpitokorvausta 9 euroa päivältä kuntoutuksesta aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaamiseksi ja kuntoutukseen osallistumisen varmistamiseksi. Ylläpitokorvausta maksetaan kuntoutujalle, jolla on oikeus kuntoutusrahaan kuntoutuksen ajalta ja jonka kuntoutusrahan vähentämätön määrä on enintään 35 §:ssä säädetyn vähimmäismäärän suuruinen. Ylläpitokorvausta voidaan maksaa kuntoutustarvetta ja -mahdollisuuksia selvittävien tutkimusten ja kokeilujen, avomuotoisen kuntoutuksen taikka muun tätä vastaavan kuntoutuksen ajalta.

HE 133/2018 vp

Ylläpitokorvaus on veroton etuus. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 11 §:n mukaan ylläpitokorvausta ei oteta tulona huomioon toimeentulotuessa. Ylläpitokorvausta ei makseta kuntoutuksen odotus- ja väliajoilta.

24 §. Kuntoutusraha odotus- ja väliajalta. Pykälässä säädetään kuntoutusrahan maksamisesta kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta eli odotusajalta sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta eli väliajalta. Pykälä muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin uusi momentti.

Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia.

Pykälän uuden 2 momentin mukaan kuntoutusrahaa maksettaisiin myös odotus- ja väliajalta kuntoutujalle, joka osallistuu nuoren ammatilliseen kuntoutukseen. Kuntoutusraha maksettaisiin odotus- ja väliajalta 20 prosentilla alennettuna.

Tarkoituksena on turvata nuoren ammatillisen kuntoutuksen etenemistä ja kuntoutujan toimeentuloa koko kuntoutusprosessin ajan. Kuntoutujan ei tarvitsisi hakea kuntoutuksen odotus- ja väliajoille esimerkiksi työttömyysetuutta tai toimeentulotukea, vaan hänelle voitaisiin maksaa näiltä ajoilta kuntoutusrahaa.

Kuntoutumisprosessissa olevalle nuorelle työttömyysturvalain mukaisten velvoitteiden täyttäminen ja siten työttömyysetuuden saaminen saattaa olla haasteellista, koska nuoren toimintakyky ei useinkaan ole riittävä näiden velvoitteiden täyttämiseen. Lisäksi nuorta koskisivat tällöin kahden aktivoivan järjestelmän eli kuntoutuksen ja työttömyysturvan velvoitteet.

Kuntoutuksessa oleva nuori voisi silti olla ilmoittautunut työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen asiakkaaksi. Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinohallinnon palvelujen yhteistyöllä varmistettaisiin tarkoituksenmukainen palvelujen tarjoaminen.

Toimeentulotuki on viimesijainen tuki. Nuoren toimeentulon turvaaminen ensisijaisella etuudella kuntoutuksen keston ajan motivoisi nuorta lähtemään kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Nuoren ei tarvitsisi pelätä etuuden katkeamista kuntoutusprosessin aikana. Tämä tukisi nuoren kuntoutumista ja opiskelu- ja työllistymisvalmiuksien saattamista.

Kuntoutusrahaa maksettaisiin kuntoutuspäätöksessä mainitun kuntoutuksen keston ajan ja kuntoutusrahapäätös annettaisiin koko kuntoutuspäätöksen ajalle. Kuntoutusrahan maksamiselle odotus- ja väliajalta ei olisi kalenterivuositaita enimmäiskuukausikesto.

Käytännössä nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistuvan kuntoutujan kuntoutusraha odotus- ja väliajalta olisi lain 35 §:ssä säädetyn ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärän suuruinen.

Pykälän uusi 3 momentti vastaisi voimassa olevaa 2 momenttia.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 23 §:n 2 momentti ja 24 §, sellaisena kuin niistä on 23 §:n 2 momentti laissa 1236/2014, sekä *lisätään* lakiin uusi 7 a § seuraavasti:

7 a §

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestäminen

Kansaneläkelaitos järjestää 16—29-vuotiaalle vakuutetulle ammatillista kuntoutusta (*nuoren ammatillinen kuntoutus*), jos:

- 1) vakuutetun toimintakyky on olennaisesti heikentynyt;
- 2) kuntoutus on tarkoituksenmukaista vakuutetun toimintakyvyn ja elämänhallinnan sekä opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien tukemiseksi tai edistämiseksi; ja
- 3) kuntoutus on tarpeen tukemaan tai edistämään vakuutetun kykyä opiskella tai työllistyä.

Vakuutetun toimintakyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon hänen toimintakykynsä vaikuttavia tekijöitä erityisesti suoriutumisen, osallistumisen, yksilötekijöiden ja ympäristötekijöiden osa-alueilta. Vakuutetun toimintakyky on olennaisesti heikentynyt, jos heikentyminen toimintakyvyn jollakin osa-alueella rajoittaa hänen tulevaisuuden suunnitteluaan tai opiskelemaan tai työelämään pääsyään taikka estää häntä jatkamasta opintojaan.

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, voidaanko haetulla kuntoutuksella edistää hakijan toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella tai työllistyä.

Kansaneläkelaitos järjestää nuoren ammatillisena kuntoutuksena kuntoutustarvetta, kuntoutusmahdollisuuksia ja opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia selvittäviä ja arvioivia palveluja sekä valmennuksellisia palveluja. Kuntoutuksen tavoitteiden saavuttamiseksi nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluissa tehdään yhteistyötä kuntoutujan kannalta tarpeellisten toimijoiden kanssa.

23 §

Kuntoutusrahan maksaminen

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kuntoutusrahaa maksetaan 25—27 §:ssä tarkoitettua omavastuu-aikaa lukuun ottamatta ammatillisena kuntoutuksena myönnettyyn koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen, 7 a §:ssä tarkoitettuun nuoren ammatilliseen kuntoutukseen sekä 20 §:ssä tarkoitettuun nuoren kuntoutusrahaan oikeuttavaan kuntoutukseen osallistumisen ajalta, jos kuntoutuja on estynyt tekemästä päätöimeen rinnastettavaa muuta kuin kuntoutukseen sisältyvää työtä.

24 §

Kuntoutusraha odotus- ja väliajalta

Ammatillisen kuntoutuksen etenemisen ja kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta (*odotusaika*) sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta (*väliaika*). Kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloa esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Kuntoutusraha maksetaan odotus- ja väliajalta 20 prosentilla alennettuna ja enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden kummankin syyn perusteella erikseen laskettuna, jollei sen maksaminen pidemmältä ajalta ole toimeentulon turvaamisen ja kuntoutuksen etenemisen kannalta erityisestä syystä perusteltua.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kuntoutusrahaa maksetaan myös odotus- ja väliajalta kuntoutujalle, joka osallistuu 7 a §:ssä tarkoitettuun nuoren ammatilliseen kuntoutukseen. Kuntoutusraha maksetaan odotus- ja väliajalta 20 prosentilla alennettuna.

Nuoren kuntoutusrahaa 20 §:n perusteella saavalla vakuutetulla on oikeus kuntoutusrahaan omavastuu-aikaa lukuun ottamatta myös kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta ja ajalta, jona hän odottaa kuntoutuspäätöstä tai kuntoutuksen alkamista. Kuntoutusraha maksetaan tällöin 20 prosentilla alennettuna.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____ .

Helsingissä 14 päivänä syyskuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila

Laki

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 23 §:n 2 momentti ja 24 §, sellaisena kuin niistä on 23 §:n 2 momentti laissa 1236/2014, sekä lisätään lakiin uusi 7 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 a §

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestäminen

Kansaneläkelaitos järjestää 16—29-vuotiaalle vakuutetulle ammatillista kuntoutusta (nuoren ammatillinen kuntoutus), jos:

1) vakuutetun toimintakyky on olennaisesti heikentynyt;

2) kuntoutus on tarkoituksenmukaista vakuutetun toimintakyvyn ja elämänhallinnan sekä opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien tukemiseksi tai edistämiseksi; ja

3) kuntoutus on tarpeen tukemaan tai edistämään vakuutetun kykyä opiskella tai työllistyä.

Vakuutetun toimintakyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon hänen toimintakykynsä vaikuttavia tekijöitä erityisesti suoriutumisen, osallistumisen, yksilötekijöiden ja ympäristötekijöiden osa-alueilta. Vakuutetun toimintakyky on olennaisesti heikentynyt, jos heikentyminen toimintakyvyn jollakin osa-alueella rajoittaa hänen tulevaisuuden suunnitteluaan tai opiskelemaan tai työelämään pääsyään taikka estää häntä jatkamasta opintojaan.

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, voidaanko haetulla kuntoutuksella edistää hakijan toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella tai työllistyä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Kansaneläkelaitos järjestää nuoren ammatillisena kuntoutuksena kuntoutustarvetta, kuntoutusmahdollisuuksia ja opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia selvittäviä ja arvioivia palveluja sekä valmennuksellisia palveluja. Kuntoutuksen tavoitteiden saavuttamiseksi nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluissa tehdään yhteistyötä kuntoutujan kannalta tarpeellisten toimijoiden kanssa.

23 §

23 §

*Kuntoutusrahan maksaminen**Kuntoutusrahan maksaminen*

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kuntoutusrahaa maksetaan 25—27 §:ssä tarkoitettua omavastuu-aikaa lukuun ottamatta ammatillisena kuntoutuksena myönnettyyn koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen sekä 20 §:ssä tarkoitettuun nuoren kuntoutusrahaan oikeuttavaan kuntoutukseen osallistumisen ajalta, jos kuntoutuja on estynyt tekemästä päätoimeen rinnastettavaa muuta kuin kuntoutukseen sisältyvää työtä.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kuntoutusrahaa maksetaan 25—27 §:ssä tarkoitettua omavastuu-aikaa lukuun ottamatta ammatillisena kuntoutuksena myönnettyyn koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen, 7 a §:ssä tarkoitettuun nuoren ammatilliseen kuntoutukseen sekä 20 §:ssä tarkoitettuun nuoren kuntoutusrahaan oikeuttavaan kuntoutukseen osallistumisen ajalta, jos kuntoutuja on estynyt tekemästä päätoimeen rinnastettavaa muuta kuin kuntoutukseen sisältyvää työtä.

24 §

24 §

*Kuntoutusraha odotus- ja väliajalta**Kuntoutusraha odotus- ja väliajalta*

Ammatillisen kuntoutuksen etenemisen ja kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta (*odotusaika*) sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta (*väliaika*). Kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloa esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Kuntoutusraha maksetaan odotus- ja väliajalta 20 prosentilla alennettuna ja enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden kummankin syyn perusteella erikseen laskettuna, jollei sen maksaminen pidemmältä ajalta ole toimeentulon turvaamisen ja kuntoutuksen etenemisen kannalta erityisestä syystä perusteltua.

Ammatillisen kuntoutuksen etenemisen ja kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta (*odotusaika*) sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta (*väliaika*). Kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahaan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloa esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Kuntoutusraha maksetaan odotus- ja väliajalta 20 prosentilla alennettuna ja enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden kummankin syyn perusteella erikseen laskettuna, jollei sen maksaminen pidemmältä ajalta ole toimeentulon turvaamisen ja kuntoutuksen etenemisen kannalta erityisestä syystä perusteltua.

HE 133/2018 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Nuoren kuntoutusrahaa 20 §:n perusteella saavalla vakuutetulla on oikeus kuntoutusrahan omavastuuajaksi lukuun ottamatta myös kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta ja ajalta, jona hän odottaa kuntoutuspäätöstä tai kuntoutuksen alkamista. Kuntoutusraha maksetaan tällöin 20 prosentilla alennettuna.

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kuntoutusrahaa maksetaan myös odotus- ja väliajalta kuntoutujalle, joka osallistuu 7 a §:ssä tarkoitettuun nuoren ammatilliseen kuntoutukseen. Kuntoutusraha maksetaan odotus- ja väliajalta 20 prosentilla alennettuna.

Nuoren kuntoutusrahaa 20 §:n perusteella saavalla vakuutetulla on oikeus kuntoutusrahan omavastuuajaksi lukuun ottamatta myös kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta ja ajalta, jona hän odottaa kuntoutuspäätöstä tai kuntoutuksen alkamista. Kuntoutusraha maksetaan tällöin 20 prosentilla alennettuna.

*Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .*