

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
Sosiaali- ja terveysyksikkö

Valvontapäätös, Keski-Suomen hyvinvointialue, vammaisten työ- ja päivätoiminnan järjestäminen, päätöksenteko

Valvonta-asian vireilletulo

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon saapui 1.8.2025 epäkohtailmoitus koskien kehitysvammaisten työtoimintapäätösten muuttamista päivätoimintapäätöksiksi. Ilmoituksen mukaan kehitysvammaisten asiakkaiden työtoimintapäätöksiä on kategorisesti muutettu vammaispalvelulain mukaiseksi päivätoiminnaksi ilman, että asiakkaita olisi kuultu, palveluntarvetta arvioitu tai asiakassuunnitelmia päivitetty. Ilmoituksen mukaan ryhmämuotoista työtoimintaa ei omassa palvelutuotannossa järjestetä jatkossa lainkaan, vaan työtoiminta tarkoittaa ainoastaan avotyötä. Aluehallintovirasto ohjasi asian omavalvonnallisesti selvitettäväksi ja pyysi vastausta, mihin omavalvonnallisiin toimenpiteisiin hyvinvointialue on ryhtynyt epäkohtailmoituksen johdosta. Hyvinvointialue pyysi asian käsittelyyn lisäaikaa ja toimitti omavalvonnallisen vastauksen 12.9.2025. Aluehallintovirasto pyysi vastaukseen täydennystä 29.9.2025. Täydennys saapui 15.10.2025. Saamansa omavalvonnallisen vastauksen ja täydennyksen perusteella aluehallintovirasto päätti 24.10.2025 ottaa valvontaan Keski-Suomen hyvinvointialueen kehitysvammaisten asiakkaiden työtoimintapäätöksiä muuttamisen päivätoimintapäätöksiksi.

Asiassa saadut selvitykset ja asian käsittely

Hyvinvointialueen omavalvonnallinen vastaus 12.9.2025
Hyvinvointialueen täydennys 15.10.2025
Hyvinvointialueen selvitys 28.11.2025

Hyvinvointialue toimitti epäkohtailmoituksen käsittelyyn liittyen omavalvonnallisen vastauksen 12.9.2025. Vastauksen mukaan hyvinvointialueen aluehallitus on 17.12.2024 pitämässään kokouksessa päättänyt työosuusrahojen myöntämisperusteista 1.1.2025 alkaen. Samassa kokouksessa aluehallitus on hyväksynyt vammaispalvelulain (675/2023) soveltamisohjeen 1.1.2025 alkaen. Soveltamisohjeen mukaan vammaispalvelulain 27 §:n mukaisen kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnan tarkoitus on tukea kehitysvammaisen henkilön toiminta- ja työkykyä sekä edistää hänen pääsyä työelämään. Työtoiminnalla tuetaan

kehitysvammaisen henkilön omia vahvuuksia työelämään osallistumisessa. Työtoimintaa järjestetään henkilön yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Henkilön omia toiveita kuullaan toiminnan määrää, toteuttamistapaa ja sisältöä suunniteltaessa. Työtoimintaa voidaan järjestää joko ryhmämuotoisena toimintana tai yksilöllisenä palveluna toiminnan tavoitteista ja sisällöstä riippuen. Työtoimintaa voidaan järjestää työ- ja toimintakeskuksissa tai muussa toimintaan soveltuvassa paikassa. Keski-Suomen hyvinvointialue järjestää kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaa omana tuotantona ja ostopalveluna.

Hyvinvointialueen vastauksen mukaan ennen uuden vammaispalvelulain voimaan astumista kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaa järjestettiin, nyt valtaosin kumotun, kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (519/1977) nojalla. Kumottu erityishuoltolaki oli luonteeltaan puitelaki, eikä siinä määritelty myönnettäviä palveluita kovinkaan tarkasti. Uudessa vammaispalvelulaissa sen sijaan yksittäisille myönnettäville palveluille on määritelty tarkemmat pykäläkohtaiset palvelun sisällöt. Uuden vammaispalvelulain 27 §:n mukaan kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnan tarkoitus on tukea kehitysvammaisen henkilön toiminta- ja työkykyä sekä edistää hänen pääsyä työelämään. Työtoiminnalla tuetaan kehitysvammaisen henkilön omia vahvuuksia työelämään osallistumisessa.

Hyvinvointialue toteaa vastauksessaan, että hyvinvointialueelle siirtymisen myötä eri kuntien työtoiminnan järjestämisen käytäntöjä on tarkasteltu ja tehty sisällöllistä vertailua. Työtoiminta-palvelun sisältö on kumotun erityishuoltolain aikaan ollut hyvin kirjava eri kuntien alueella. Työtoimintaan on sisältynyt laaja skaala erilaisia toimintoja, alkaen hyvin ohjatusta ja valvotusta polttopuiden tekemisestä, ryhmämuotoisen alihankintatyön (esimerkiksi pussittaminen tai pakkaaminen) työn toteuttamisesta aina hyvinkin itsenäisiin, yksityisillä työpaikoilla toteutuviin avotyötehtäviin tai työsuhteiseen työhön asti. Skaala on ollut laaja ja samoin työtoimintaan osallistuvien asiakkaiden toimintakyky on ollut hyvin laaja.

Jo kumotun erityishuoltolain aikana on havaittu, että erityishuoltolain mukaisen työtoiminnan ja päivätoiminnan sisällöissä on päällekkäisyyttä. Asiakkaiden oikeusturva ja yhdenvertainen kohtelu ei aina ole toteutunut, kun hyvin samankaltaisia ryhmämuotoisia tehtäviä on toteutettu samoissa toimintakeskuksissa, mutta osa asiakkaista on ollut työtoiminnan päätöksellä ja osa päivätoiminnan päätöksillä.

Työtoimintaa voidaan hyvinvointialueen vastauksen mukaisesti järjestää vammaispalvelulain

soveltamisohjeeseen perustuen joko ryhmämuotoisena toimintana tai yksilöllisenä palveluna. Soveltamisohjeen mukaan kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnasta voidaan maksaa työosuusrahaa asiakkaalle, joka kykenee itsenäiseen työskentelyyn esimerkiksi alihankintatöissä tai tekee sitä avotyössä. Muotoilu ei ole sitova, sillä asiakkailla ei ole lakisääteistä oikeutta saada työosuusrahaa.

Hyvinvointialue toteaa vastauksessaan, että kumotun erityishuoltolain mukainen, ryhmämuotoinen työtoiminta on pääsääntöisesti ollut kehitysvammaisten henkilöiden toimintakykyä edistävää toimintaa, mutta se ei palveluna sinänsä ole edistänyt heidän pääsyään työelämään. Työtoiminta palveluna ole ollut yhtenäistä, ja toimintaan osallistuvien asiakkaiden toimintakyky on ollut laaja. Ryhmämuotoisessa työtoiminnassa ei ole aina edistetty asiakkaan siirtymistä työelämään eikä tuettu asiakkaan työkykyä. Jo kumotun erityishuoltolain aikana työelämään riittävät taidot omaavat asiakkaat on kuitenkin ohjattu työpaikoille avotyöhön tai työsuhteiseen työhön. Myös uuden vammaispalvelulain aikana tämä sama asiakasryhmä jatkaa pääsääntöisesti joko avotyössä tai työsuhteisessa työssä.

Osan aiemmin ryhmämuotoiseen työtoimintaan osallistuneista asiakkaista on alustavasti arvioitu olevan uudessa vammaispalvelulaissa 25 §:n mukaisen päivätoiminnan asiakkaita. Päivätoiminnan tarkoituksena on ”tukea vammaisen henkilön sosiaalista vuorovaikutusta ja osallisuutta sekä toimintakykyä ja omia vahvuuksia.” Jokaisen asiakkaan yksilöllinen tilanne ja palvelutarve arvioidaan vammaissosiaalityön viranhaltijan toimesta, ja asiakkaalle tehdään palvelusta oikaisuvaatimuskelpoinen päätös.

Hyvinvointialueen vastauksessa todetaan, että yksittäisen asiakkaan palvelun sisältö ei välttämättä muutu, vaikka hänelle on aiemmin myönnetty palvelu erityishuoltolain mukaisena työtoimintana ja jatkossa palvelupäätös olisikin päivätoimintaa. Työtoiminnaksi katsotaan jatkossa pääasiassa sellaiset palvelusisällöt, joiden tarkoituksena on palvelukuvauksen mukaisesti edistää ja tukea kehitysvammaisen henkilön omia vahvuuksia työelämään osallistumisessa. Vammaisten henkilöiden työtoimintaa järjestään jatkossakin ensisijaisesti vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n perusteella. Sosiaalihuoltolain mukaisella työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakykyä ylläpitävää ja sitä edistävää toimintaa. Työosuusrahaa ei enää 1.1.2025 alkaen ole maksettu päivätoiminnasta, mutta asiakkaille, joille sitä on maksettu perustuen toistaiseksi voimassa olevaan päätökseen, on työosuusrahaa maksettu siihen saakka, kunnes asiakkaita on yksilöllisesti kontaktoitu ja palvelusuunnitelma päivitetty.

Aluehallintovirasto pyysi täydennystä vastaukseen siltä osin, miten kehitysvammalain siirtymäsäännökset on huomioitu asiakkaiden palvelupäätöksiä muutettaessa, onko asiakkaiden, joiden työtoimintapäätökset on muutettu päivätoimintapäätöksiksi, palvelutarve muuttunut ja ovatko asiakkaat olleet aloitteellisia päätösten muuttamisessa.

Hyvinvointialue toimitti täydennyksen 15.10.2025. Täydennyksessään hyvinvointialue viittaa hallituksen esitykseen eduskunnalle vammaispalvelulaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2022 vp) ja siinä olevaan taulukkoon, jossa on arvioitu lakiesitykseen liittyviä kustannuksia, jotka aiheutuvat ylimääräisestä asiakassuunnitelmien ja päätösten päivytyksestä. Taulukon mukaan vuoden 2023 aikana arviolta puolet asiakkaiden asiakassuunnitelmista ja päätöksistä olisi päivitetty uuden lain mukaiseksi. Vuonna 2024 neljäsosa ja vuonna 2025 neljäsosa. Hyvinvointialueen mukaan huolimatta lain voimaantulon viivästymisestä mainittua taulukkoa voi pitää suuntaa antavana sille, millä tahdilla hallitus on suunnitellut asiakkaiden asiakassuunnitelmia ja päätöksiä siirrettävän uuden lain mukaisiksi. Hyvinvointialue toteaa olevansa velvoitettu päivittämään asiakassuunnitelmat ja päätökset uuden lain mukaisiksi kolmen vuoden siirtymäaikana. Päivittämistä ei työjärjestelyistä johtuen voi jättää viimeisen siirtymävuoden loppupuolelle, vaan työtä tulee jakaa koko siirtymäajalle.

Hyvinvointialueen mukaan osalla asiakkaista, joiden työtoimintapäätöksiä on muutettu päivätoimintapäätöksiksi, palvelutarve on muuttunut, mutta ei kaikilla. Täydennyksen mukaan asiakkaalle tarjottava palvelu on pysynyt samana, huolimatta palvelun muuttumisesta työtoiminnasta päivätoiminnaksi. Esimerkkinä hyvinvointialueen täydennyksessä mainitaan autonpesutoiminta, johon asiakkaat ovat aiemmin osallistuneen työtoimintapäätöksellä ja nyt sama toiminta jatkuu päivätoimintapäätöksellä. Asiakkaat saavat maksuttomat kuljetukset, maksavat samat ateriamaksut ja osallistuvat toimintaan samojen ohjaajien ohjaamina. Hyvinvointialue toteaa, että mainitussa autonpesutoiminnassa ei esitetä asiakkaiden pääsyä työelämään, vaan kyseessä on mielekkään päivätoiminnan järjestäminen uuden vammaispalvelulain mukaisesti. Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan päivätoimintaan on mielekästä sisällyttää toimintamuotoja, jotka ovat muutakin kuin kädentaitoja, askartelua ja ulkoilua.

Hyvinvointialue toteaa täydennyksessään, että iso osa aloitteista asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin on tullut hyvinvointialueen toimesta.

Näin on toimittu, jotta kaikki palvelupäätökset saadaan uusittua siirtymäajan puitteissa. Täydennyksessä viitataan edellä mainittuun hallituksen esitykseen ja jännitteeseen siirtymäsäännösten ja käytännön työn välillä, jolloin hyvinvointialue on alkanut toteuttaa päätösten uusimista. Hyvinvointialue toteaa, että päätösten uusimista ei kuitenkaan tehdä kategorisesti tai asiakasta kuulematta, vaan kaikki asiakkaat, joiden päätöksiä on muutettu, on tavattu ja heidän palvelutarpeensa on arvioitu.

Valvonta-asian avaamisen jälkeen hyvinvointialue toimitti selvityksen 28.11.2025. Selvityksen mukaan yhteensä 38 asiakkaan työtoimintapäätökset on muutettu päivätoimintapäätöksiksi vuoden 2025 aikana eri puolilla maakuntaa. Kolmen asiakkaan päätökset ovat olleet määräaikaaisia, 35:llä päätös on ollut toistaiseksi voimassa oleva. Uudet palvelupäätökset ovat astuneet voimaan asiakassuunnitelman päivittämistä seuraavan kuukauden alussa.

Selvityksen mukaan asiakkaille on ensin järjestetty asiakassuunnitelmapalaveri, missä asiakas on voinut esittää näkemyksensä päätöksen muuttamisesta. Erillisiä kuulemisia ei ole toteutettu.

Hyvinvointialue toteaa selvityksessään tulkinneensa, ettei uuden vammaispalvelulain 42 § 3 momentti estä sitä, että hyvinvointialue voi omasta aloitteestaan arvioida vammaisen henkilön palvelutarpeen uudelleen siirtymäaikana, huomioiden, että mainitun säännöksen tarkoitus on helpottaa siirtymäkautta, eikä taata palveluiden pysymistä ennallaan koko siirtymäkauden ajan. Selvityksen mukaan hyvinvointialueet eivät ole saaneet ohjausta, jonka mukaan erityishuollon asiakkaiden palvelupäätökset tulee säilyttää ennallaan koko uuden vammaispalvelulain mukaisen kolmen vuoden siirtymäajan. Hyvinvointialue on katsonut voivansa uusia asiakkaiden päätöksiä todellista palvelutarvetta vastaavaksi.

Selvityksen liitteenä toimitettiin Työtoiminta Retron asiakkaiden päätökset, joilla työtoiminta on muutettu päivätoiminnaksi sekä edeltävä päätös työtoiminnasta, toteuttamissuunnitelma ja asiakassuunnitelma sekä yhteenveto hyvinvointialueen kehitysvammaisten työ- ja päivätoimintayksiköistä.

Aluehallintoviraston ratkaisu

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kiinnittää valvontalain 38 §:n nojalla Keski-Suomen hyvinvointialueen huomiota siihen, että vammaisten työ- ja päivätoiminnan järjestämisessä tulee

noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamisalaa ja siirtymäsäännöksiä.

Aluehallintovirasto kehottaa valvontalain 38 §:n nojalla korjaamaan virheelliset päätökset vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä ja sen soveltamisalaa ja siirtymäsäännöksiä.

Lisäksi aluehallintovirasto ohjaa hyvinvointialuetta perusteluista ilmenevällä tavalla.

Perustelut, lainsäädäntö ja asian arviointi

Soveltamisala ja palvelupäätökset

Vammaisten henkilöiden työtoimintaa järjestään ensisijaisesti vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n perusteella. Mainitun pykälän mukaan sosiaalihuoltolain mukaisella työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakykyä ylläpitävää ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömillä henkilöillä, joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d §:ssä tarkoitettuun työllistymistä tukevaan toimintaan ja joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Vammaispalvelulain (675/2023) 2 §:n 1 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan erityispalveluiden järjestämiseen niille vammaisille henkilöille, jotka tarvitsevat vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen fyysisen, kognitiivisen, psyykkisen, sosiaalisen tai aisteihin liittyvän toimintarajoitteen johdosta välttämättä apua tai tukea tavanomaisessa elämässä. Tämän lain perusteella järjestetään palveluita vain, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 ja 5 §:ssä.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan vammaisen henkilön palvelut järjestetään ensisijaisesti sosiaalihuoltolain, terveydenhuoltolain, ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain, varhaiskasvatuslain, perusopetuslain tai muun ensisijaisen lain perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 25.3.2025 ohjeen uuden vammaispalvelulain soveltamisalasta ja siirtymäsäännöksistä

(VN/5519/2025). Ohjeen mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus yleisiin palveluihin, jotka ovat ensisijaisia erityispalveluihin nähden.

Vammaispalvelulaki erityislakina täydentää yleistä lainsäädäntöä vain silloin, jos muussa laissa tarkoitetut palvelut eivät ole henkilön yksilöllisen palvelutarpeen ja edun kannalta sopivia ja riittäviä. Vammaispalvelulaki on siten toissijainen suhteessa sosiaalihuoltolakiin ja muihin sosiaali- ja terveydenhuollon yleislakeihin.

Soveltamisalan 2 §:n 1 momentin muotoilu ”muussa laissa tarkoitetut palvelut” viittaa palveluihin sellaisena, kuin ne pitää niitä koskevan lainsäädännön mukaan järjestää. Hyvinvointialueiden järjestämisvastuuseen kuuluu velvollisuus huolehtia siitä, että alueella on saatavissa sekä ensisijaisen että toissijaisen lainsäädännön mukaisia palveluita yhdenvertaisesti asukkaiden tarpeiden mukaan. Palvelujen järjestämistä koskevan päätöksen tulee perustua palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelmaan.

Säännös korostaa hyvinvointialueen ja kunnan vastuuta järjestää tavanomaisiin elämänvaiheeseen liittyviin tarpeisiin vastaavat palvelut ensisijaisen lain perusteella aina, jos niillä voidaan vastata vammaisen henkilön palvelutarpeeseen.

Hyvinvointialueen selvityksen mukaan työtoimintapäätösten muuttaminen päivätoimintapäätöksiksi perustuu uuden vammaispalvelulain (675/2023) 1 luvun 1–5 ja 25 ja 27 §:iin. Uuden vammaispalvelulain 27 §:n 2 momentissa todetaan, että työtoiminnan tarkoitus on tukea kehitysvammaisen henkilön omia vahvuuksia työelämäänsä osallistumisessa. Jos henkilön toimillanne asetetut tavoitteet eivät ole vastanneet 27 § 2 momentin kuvausta, on päätös muutettu päivätoiminnaksi.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan hyvinvointialue ei ole päätöksiä päivittäessään huomionnut vammaispalvelulain toissijaisuutta suhteessa sosiaalihuoltolakiin. Päätöksistä puuttuivat perustelut, eikä niissä oltu arvioitu, miksi asiakkaalle sopiva palvelu ei olisi vanhan sosiaalihuoltolain mukainen työtoiminta tai uuden vammaispalvelulain mukainen työtoiminta päivätoiminnan sijaan. Päätöksissä ei aina käy ilmi, onko kyseessä työtoiminta vai päivätoiminta. Päätöksissä puhutaan työ- ja päivätoiminnasta.

Aluehallintovirasto havaitsi myös, että asiakassuunnitelmasta käytetään vanhan vammaispalvelulain mukaista palvelusuunnitelma-termiä. Asiakassuunnitelmaan ei ole riittävällä tavalla kirjattu tarkemmin sitä, miten asiakkaalle on annettu selvitys oikeuksista, velvollisuuksista ja

erilaisista tilanteeseen sopivista toimenpidevaihtoehdoista. Asiakassuunnitelmissa on vain todettu, että selvitys on annettu yhteisesti keskustellen. Annetun selvityksen sisältöä ei ole lainkaan avattu. Erityisesti kun kyseessä on ollut asiakkaan edun suovan päätöksen muuttaminen, korostuu selvityksen merkitys. Asiakkaalle (tai hänen läheiselleen, omaiselleen tai lailliselle edustajalleen) tulee antaa selvitys hänen tilanteessaan käytettäväksi soveltuvista erilaisista vaihtoehdoista sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000 asiakaslaki) 5 §:n mukaisesti. Asiakslain 5 §:n mukaan asiakkaalle on selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa, erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset sekä muut asiat, joilla on merkitystä asiakkaan asiassa. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Asiakassuunnitelmiin on puutteellisesti täytetty myös kohta *Suunnitelma asiakkaan ja omatyöntekijän tapaamisista*. Kenttään kirjataan tiedot siitä, kuinka usein asiakas ja omatyöntekijä tai muu asiakkaan palveluista vastaava työntekijä tulevat tapaamaan (sosiaalihuoltolaki 39 §). Asiakassuunnitelmiin on kirjattu vain, että tapaamiset tarpeen mukaan.

Aluehallintovirasto ohjaa päivittämään asiakkaiden päätökset lainsäädännön mukaisiksi niin, että sosiaalihuoltolain (710/1982) mukainen työtoiminta on ensisijaista niille henkilöille, jotka lainsäädännön mukaan ovat siihen oikeutettuja.

Aluehallintovirasto ohjaa hyvinvointialuetta kiinnittämään huomiota käytettäviin käsitteisiin. Päivä- ja työtoiminnan käsitteitä on käytetty epäjohdonmukaisesti, kuten hyvinvointialueen selvityksessäkin todetaan. Uuden vammaispalvelulain mukaan asiakkaalle laaditaan asiakassuunnitelma, ei palvelusuunnitelmaa. Käsitteet tulee korjata vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Siirtymäsäännösten noudattaminen

Kehitysvammalakia koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2025. Vanhojen säännösten mukaisten päätösten voimassaolo on siirtymäsäännöksen mukaan lähtökohtaisesti päätöksiin merkityn voimassaoloajan mukainen, kuitenkin enintään kolme vuotta 1.1.2025 lukien. Päätökset on kuitenkin saatettava tämän lain voimaan tultua voimassa olevan lainsäädännön mukaisiksi vammaisen henkilön aloitteesta aina tai hyvinvointialueen aloitteesta silloin, kun vammaisen henkilön palvelutarve sitä edellyttää.

Vammaispalvelulain siirtymäsäännöksistä säädetään vammaispalvelulain 42 §:ssä. Kumotun lain (380/1987) perusteella tehdyt päätökset pysyvät voimassa päätöksiin merkityn voimassaoloajan, kuitenkin enintään kolme vuotta uuden vammaispalvelulain voimaantulosta. Päätökset on kuitenkin saatettava uuden lain mukaisiksi vammaisen henkilön aloitteesta aina tai hyvinvointialueen aloitteesta silloin, kun vammaisen henkilön palvelutarve sitä edellyttää.

Hyvinvointialueen antamassa selvityksessä todetaan, että pääosin aloite päätösten muuttamiseen on tullut hyvinvointialueen toimesta eikä kaikkien asiakkaiden palvelutarve ole muuttunut. Tämä on todennettavissa myös asiakassuunnitelmista ja toteuttamissuunnitelmista. Hyvinvointialueen selvityksen mukaan kolmella asiakkaalla on ollut määräaikainen päätös työtoiminnasta, loppuilla 35:llä päätös on ollut toistaiseksi voimassa oleva.

Aluehallintovirasto toteaa, että hyvinvointialue viittaa selvityksessään 1.1.2025 voimaan tulleen uuden vammaispalvelulain 42 §:n mukaiseen siirtymäsäännökseen. Kuitenkin asiakkaiden aikaisemmat päätökset on laadittu pääsääntöisesti kehitysvammalain perusteella. Tosin siirtymäsäännöksen ovat samanlaiset sekä kehitysvammalaissa että vammaispalvelulaissa.

Selvityksensä mukaan hyvinvointialue on tulkinut, ettei uuden vammaispalvelulain 42 §:n 3 momentti estä sitä, että hyvinvointialue voi omasta aloitteestaan arvioida vammaisen henkilön palvelutarpeen uudelleen siirtymäaikana, ottaen huomioon, että kyseisen säännöksen tarkoituksena on helpottaa siirtymäkautta, eikä taata palveluiden pysymistä entisellään koko siirtymäkauden ajan. Hyvinvointialueet eivät ole saaneet ohjausta, jonka mukaan asiakkaiden palvelupäätökset tulee säilyttää ennallaan koko uuden vammaispalvelulain kolmen vuoden siirtymäajan.

Aluehallintovirasto toteaa hyvinvointialueen tulkinnan olevan virheellisen tältä osin. Kehitysvammalain siirtymäsäännös on tässä kohtaa hyvin yksiselitteinen. Hyvinvointialue ei voi muuttaa asiakkaiden toistaiseksi voimassa olevia palvelupäätöksiä siirtymäaikana ilman vammaisen henkilön aloitetta tai ellei vammaisen henkilön palvelutarve niin edellytä. Asiassa on mahdollista toimia vain vammaisen henkilön eli asiakkaan oman aloitteen johdosta tai asiakkaan palvelutarpeen muuttumisen myötä. Muutoin noudatetaan kolmen vuoden siirtymäaikaa 1.1.2025 lukien. Huomioon on toki otettava päätöksen voimassaoloaika, eli jos päätöksen voimassaoloaika päättyy ennen siirtymäajan loppua, sen jälkeen tehtävässä päätöksenteossa noudatetaan uuden lain mukaisia säännöksiä. Sosiaali- ja

terveysministeriö on antanut 25.3.2025 ohjeen uuden vammaispalvelulain soveltamisalasta ja siirtymäsäännöksistä (VN/5519/2025).

Aluehallintovirasto ohjaa hyvinvointialuetta huomioimaan ja noudattamaan päätöksenteossa lainsäädäntöä ja STM:n ohjetta soveltamisalasta ja siirtymäsäännöksistä. Virheelliset päätökset tulee tältä osin muuttaa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Asiakkaan etu ja luottamuksensuoja

Sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin;
- 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen;
- 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan;
- 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen;
- 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan;
- 7) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

Asiakkaan edun arvioinnissa ei oteta huomioon palvelusta määrättävää maksua. Sosiaalipalveluista perittävistä maksuista säädetään erikseen.

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaan viranomaisen on toiminnassaan huomioitava yksityisen oikeutetut odotukset ja turvattava ne. Käytännössä luottamuksensuojan keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen henkilö voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Viranomaisella on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä ja niihin sisältyviä sitoumuksia. Viranomainen ei voi ilman nimenomaista, lakiin perustuvaa toimivaltaa jälkikäteen muuttaa aikaisemmin tehtyä päätöstä, jos se loukkaisi asianosaisen oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojan periaate päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan

Kyseessä on ollut asiakkaalle edun suova päätös, jolloin luottamuksensuoja erityisesti korostuu. Päätösten muututtua työtoiminnasta päivätoiminnaksi, on asiakkaiden työosuusrahan maksaminenkin lopetettu, mikä on koettu asiaan liittyvien asiakirjojen perusteella negatiivisena asiana.

Asiakkaan asiakassuunnitelmassa todetaan lokakuun lopussa 2025, että nykyiset palvelut jatkuvat. Nykyisenä palveluna on kirjattu työtoiminta Retrossa. Kuitenkin asiakkaalle on tehty marraskuun alussa päätös päivätoiminnasta. Asiakkaan on kuvattu olevan päivittäisissä toimissa omatoiminen, hän lukee ja kirjoittaa, osaa kellon ajat, tunnistaa rahan arvon ja osaa käyttää rahaa ja toiminnan on toivottu jatkuvan työtoimintatyypinä.

Työtoiminnan ja päivätoiminnan sisältö

Vammaispalvelulain 25 §:n mukaan vammaisella henkilöllä on oikeus osallistua päivätoimintaan, jos hän on kansaneläkelain (568/2007) 10 §:n 1 momentissa säädettyä vanhuuseläkeikää nuorempi, hän tarvitsee päivittäistä osallisuuden tukea eikä hän pysty osallistumaan sosiaalihoitolain (710/1982) 27 e §:n perusteella järjestettyyn työtoimintaan tai 27 d §:n mukaiseen työllistymistä tukevaan toimintaan taikka toiminta ei vastaa vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin.

THL:n vammaispalvelujen käsikirjan mukaan päivätoiminnan on vastattava vammaisen henkilön asiakassuunnitelmaan kirjattuihin yksilöllisiin tarpeisiin. Toiminnan tulee olla aktiivista ja monipuolista. Sen pitää lisäksi tarjota riittävästi kognitiivisia ja toiminnallisia tavoitteita sekä yhdessä olon mahdollisuuksia. Sosiaalisen vuorovaikutuksen tukeminen eri keinoin päivätoiminnassa on tärkeää. Päivätoiminta voi sisältää liikuntaa, retkeilyä ja luovaa toimintaa. Mahdollisuuksien mukaan voidaan hyödyntää hyvinvointialueen ja kunnan yleisiä tiloja, palveluja ja toimintoja. Näitä voivat olla esimerkiksi kulttuuri- ja liikuntapalvelut sekä erilaiset tapahtumat. Tavoitteena on löytää ratkaisuja vammaisen henkilön osallistumisen haasteisiin ja madaltaa kynnystä osallistua yleisiin palveluihin ja tapahtumiin. Päivätoiminnan sisältö, määrä ja toteuttamistapa on kirjattava päätökseen.

Hallituksen esityksen (HE 191/2022) mukaan päivätoiminta rinnastuisi työssä käyntiin, päätoimiseen opiskeluun, työllistymistä tukevaan toimintaan ja työtoimintaan ja tarjoaisi osallistujille vastaavaa säännöllistä osallisuutta edistävää päivittäistä toimintaa. Tämän vuoksi päivätoiminnan järjestämisvelvollisuus koskisi vanhuuseläkeikää nuorempia vammaisia henkilöitä, jotka eivät pystyisi toimintakyvyn olennaisen heikentymisen takia osallistumaan sosiaalihoitolain mukaisiin työllistämistä edistäviin

palveluihin (työtoiminta, työllistymistä tukeva toiminta), jotka olisivat ensisijaisia palveluita, tai työllistymistä edistävät palvelut eivät vastaisi vammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin. Päivätoiminnan osallistujat olisivat palvelun viimesijaisuuden vuoksi erittäin paljon apua tai tukea tarvitsevia vammaisia henkilöitä.

Hallituksen esityksessä todetaan myös, että päivätoiminta tukisi lain tarkoitusta toteuttaa myös vaativinta apua ja tukea tarvitsevien vammaisten henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa. Palvelu korvaisi osaltaan nykyisen vammaispalvelulain 8 b §:n mukaisen vammaisten henkilöiden päivätoiminnan sekä kehitysvammalain perusteella erityishuoltona järjestetyn vaativinta tukea tarvitsevien kehitysvammaisten henkilöiden päivätoiminnan.

Hallituksen esityksen mukaan päivätoimintaan osallistujat ovat useimmiten henkilöitä, jotka eivät itse kykene järjestämään omaa liikkumistaan tai joiden liikkuminen vaatii erityisjärjestelyjä.

Vammaispalvelujen käsikirjan mukaan työllistymistä tukeva toiminta sekä työ- ja päivätoiminta muodostavat palveluiden kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on edistää sosiaalihuollon keinoin vammaisten ihmisten osallisuutta ja mahdollisuuksia työllistyä. Palvelukokonaisuus on hyvä järjestää joustavasti vammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden mukaan. Palvelujen välillä pitää voida liikkua joustavasti: esimerkiksi osa-aikaisesti palkkatyössä käyvä voi halutessaan osallistua joinain päivinä myös päivä- tai työtoimintaan. Työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa järjestetään ensisijaisesti vanhan, osittain edelleen voimassa olevan sosiaalihuoltolain (710/1982) perusteella. Kehitysvammaisille henkilöille työtoimintaa voidaan myöntää myös toissijaisesti vammaispalvelulain perusteella, jos ensisijaiset palvelut eivät vastaa kehitysvammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin.

Oikeuskirjallisuuden (Räty, 2025) mukaan vammaispalvelulain 25 §:n mukaiseen päivätoimintaan kuuluu kodin ulkopuolella järjestettyä, itsenäisessä elämässä selviytymistä tukevaa ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävää toimintaa. Päivätoiminta voi sisältää esimerkiksi ruuanlaittoa, liikuntaa, keskustelua, retkeilyä, luovaa toimintaa ja sosiaalisten taitojen harjaannuttamista. Vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n mukainen työtoiminta sisältää puolestaan toimintakykyä ylläpitävää ja edistävää työnkaltaista toimintaa.

Vammaisten henkilöiden työtoimintaa järjestään ensisijaisesti vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n perusteella. Sosiaalihuoltolain

mukaisella työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakykyä ylläpitävää ja sitä edistävää toimintaa. Työtoimintaa järjestetään työkyvyttömille henkilöille,

- joilla vammaisuudesta johtuen ei ole edellytyksiä osallistua vanhan sosiaalihuoltolain 27 d §:ssä tarkoitettuun työhön ja
- joiden toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Kehitysvammaisille henkilöille työtoimintaa voidaan myöntää myös toissijaisesti vammaispalvelulain perusteella, jos ensisijaiset palvelut eivät vastaa kehitysvammaisen henkilön yksilöllisiin. Vammaispalvelulain mukaiseen kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaan on oikeus kehitysvammalaissa tarkoitettulla henkilöllä, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden tai vamman vuoksi. Lisäksi edellytetään, että vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n perusteella järjestetty työtoiminta tai 27 d §:n perusteella järjestetty työllistymistä tukeva toiminta eivät vastaa kehitysvammaisen henkilön yksilöllisiin tarpeisiin.

Vanhan sosiaalihuoltolain (710/1982) mukaisesta työtoiminnasta tai vammaispalvelulain mukaisesta kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnasta ei makseta palkkaa, koska kyseessä on sosiaalipalvelu. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan kuitenkin maksaa työosuusrahaa. Hyvinvointialue voi päättää työosuusrahan maksamisesta ja sen määrästä.

Hyvinvointialueen vastauksen mukaan työtoiminnaksi katsotaan jatkossa pääasiassa sellaiset palvelusisällöt, joiden tarkoituksena on palvelukuvauksen mukaisesti edistää ja tukea kehitysvammaisen henkilön omia vahvuuksia työelämäänsä osallistumisessa, joskin palvelukuvauksen ja kohderyhmän määrittely on vielä kesken.

Asiakkaiden toteuttamissuunnitelmissa ja asiakassuunnitelmissa (hyvinvointialueen palvelusuunnitelma) on kuvattu asiakkaiden toimintakykyä. Asiakirjojen mukaan päivätoimintapäätöksen saaneiden asiakkaiden toimintakyky kuvautuu varsin korkeana. Päivätoimintapäätöksen saaneilla asiakkailla on ammattitutkintoja (kiinteistö- ja puualalta, artesaani). Työtehtävänä päivätoiminnassa on puiden pilkkomista, pinoamista, puukuorman tekoa, lumitöitä, siivous- ja keittiötöitä, kylttien ja taulujen valmistusta, ompelutöitä ompelukoneella, huonekalujen entisöintiä sekä autopesulatoimintaa jne. Työtehtävien sisältö on toteuttamissuunnitelmien perusteella ollut hyvin samankaltaista sekä päivätoiminnassa että työtoiminnassa.

Asiakassuunnitelmien perusteella asiakkaiden palvelutarve on säilynyt ennallaan. Asiakassuunnitelmapalaverissa on todettu, että palvelupäätökset päivitetään uuden vammaispalvelulain mukaisiksi päivätoimintapäätöksiksi ja työosuusrahan maksaminen loppuu. Asiakkaat, joille on tehty päivätoimintapäätökset, ovat asiakassuunnitelmien ja toteuttamissuunnitelmien mukaan varsin omatoimisia. He osaavat lukea ja kirjoittaa, osaavat käyttää rahaa ja osa verkkopankkia. Ohjauksen tarve kuvautuu sanallisena ohjauksen tarpeena. Osa pitää omatoimisesti yhteyttä läheisiin puhelimitse ja usealla on kodin ulkopuolisia harrastuksia useita kertoja viikossa, joissa he käyvät omatoimisesti. Osa käy itsenäisesti jääkiekkopeleissä ja kulttuuritapahtumissa. Työmatkat onnistuvat itsenäisesti bussilla, yhdellä on oma auto. Usealla on ammattitutkinto. Toiminnan sisältö on työpainotteista ja tehtävät työn luonteisia, kuten edellä jo on todettu.

Hyvinvointialueella on selvityksen mukaan 27 toimintayksikköä, joissa toteutetaan päiväaikaista toimintaa kehitysvammaisille. Pelkkää päivätoimintaa toteuttaa selvityksen mukaan 12 toimintayksikköä. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n mukaista työtoimintaa toteutetaan kahdeksassa (8) yksikössä. Päivä- ja työtoimintaa toteuttaa viisi (5) yksikköä. Lisäksi kahdessa (2) yksiköissä toteutetaan kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta muiden palvelujen ohella.

Aluehallintovirasto toteaa, että pelkkien päivätoimintayksikköjen määrä on suhteellisen suuri huomioiden, että vammaispalvelulain 25 §:n mukainen päivätoiminta on tarkoitettu kaikista vaativinta tukea tarvitseville henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan. Kaikissa kunnissa ei ole tarjolla työtoimintaa lainkaan.

Aluehallintovirastolle toimitettujen toteuttamissuunnitelmien mukaan Toimintakeskus Retro tarjoaa päiväaikaista toimintaa lievemmin kehitysvammaisille ja autismikirjon aikuisille asiakkaille, joilla ei ole liikuntarajoitteita. Toiminnassa painottuu erityisesti kädentaidot sekä ulko- että sisätoimissa. Lisäksi harjoitellaan erilaisia arjen taitoja. Edellä mainittuun viitaten aluehallintovirasto ohjaa hyvinvointialuetta huomioimaan, että vammaispalvelulain mukainen päivätoiminta on tarkoitettu kaikista vaativinta tukea tarvitseville henkilöille.

Hyvinvointialue toteaa omavalvonnallisessa vastauksessaan, että omavalvonnallisen selvittelyn myötä on havaittu, että kehitysvammaisten henkilöiden työ- ja päivätoiminnan erot vaativat edelleen työstämistä laajasti hyvinvointialueella.

Aluehallintovirasto ohjaa huomioimaan voimassa olevan lainsäädännön sekä STM:n soveltamisohjeen myös määriteltäessä työ- ja päivätoiminnan sisältöä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan nykytilanteessa asiakkaille, joilla on varsin paljon toimintakykyä, osaamista ja taitoja, on tehty päivätoimintapäätöksiä. Kuitenkin toteuttamissuunnitelmien ja asiakassuunnitelmien mukaan asiakkaat tekevät varsin haastavia työhön rinnastettavia työtehtäviä ja siitä huolimatta heille on tehty päätös vammaispalvelulain mukaisesta päivätoiminnasta.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan hyvinvointialueen tulee päätöksiä päivittäessään ottaa huomioon, että ensisijaisesti myös kehitysvammaisen henkilön työtoiminta tulee järjestää sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 e §:n mukaisesti. Pykälän sanamuodon mukaan vammaisten henkilöiden työtoiminnalla tarkoitetaan toimintakyvyn ylläpitämistä ja sitä edistävää toimintaa, eli siihen ei sisälly tavoitetta työllistymiseen.

Aluehallintovirasto toteaa myös, että tuottavien työn kaltaisten työtehtävien teettäminen asiakkailla päivätoimintana niin, että asiakkaille ei makseta enää työosuusrahaa, on ongelmallista ja kuvautuu hyvinvointialueen säästötoimenpiteenä. Sinällään hyvinvointialue voi päättää työosuusrahan maksamisesta, koska siitä ei ole laissa säädetty. Myös asiakkaalle itselleen voi olla merkitystä sillä, arvotetaanko hänen tekemänsä työtehtävä työnkaltaiseksi työtoiminnaksi vai päivätoiminnaksi.

Sovelletut säännökset

Sosiaalihuoltolaki (710/1982) 27 d ja 27 e §
Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 4 ja 39 §
Vammaispalvelulaki (675/2023) 2, 4 ja 25–27 §
Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)
Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 5 §
Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) 38 ja 43 §

Muutoksenhaku

Aluehallintoviraston antamaan valvontalain 38 §:n mukaiseen hallinnolliseen ohjaukseen ja kehotukseen ei saa valvontalain 43 §:n 1 momentin perusteella hakea muutosta valittamalla.

Lisätietoja



Lisätietoja tarvittaessa antaa ylitarkastaja Saila Kainulainen, puh. 0295 018 622 tai saila.kainulainen@avi.fi.

Ylitarkastaja

Päivi Ahvenus

Ylitarkastaja

Saila Kainulainen

Jakelu Keski-Suomen hyvinvointialue, vammaispalveluista vastaavat johtajat ja palveluvastaavat

Tiedoksi Keski-Suomen hyvinvointialue, omavalvontayksikkö

Suoritemaksu

Maksuton päätös

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 5, 13035 AVI
Puhelinvaihtokeskus: 0295 016 000
kirjaamo.lansi@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja LSSAVI/15330/2025 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/15330/2025 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Kainulainen Saila 19.12.2025 13:45

Ratkaisija Ahvenus Päivi 19.12.2025 13:46