

Esimerkkejä Ruotsin, Tanskan, Norjan, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Alankomaiden viimesijaisen vähimmäisturvaetuuden järjestämisestä

Sosiaali- ja terveysministeriö

Työpaperi 21.6.2021

Katariina Rainio

Sisälllys

1	Johdanto	3
2	Ruotsi	4
2.1	Yleistä	4
2.2	Oikeus tukeen	4
2.3	Tuen rakenne	4
2.4	Velvoittavuus	5
3	Tanska	7
3.1	Yleistä	7
3.2	Oikeus tukeen	7
3.3	Tuen rakenne	8
3.4	Velvoittavuus	9
4	Norja	10
4.1	Yleistä	10
4.2	Oikeus tukeen	10
4.3	Tuen rakenne	11
4.4	Velvoittavuus	11
5	Yhdistynyt kuningaskunta	12
5.1	Yleistä	12
5.2	Oikeus tukeen ja tuen rakenne	13
5.3	Velvoittavuus	14
6	Alankomaat	15
6.1	Yleistä	15
6.2	Oikeus tukeen	15
6.3	Tuen rakenne	16
6.4	Velvoittavuus	17

1 Johdanto

Useimmat OECD:n jäsenmaat maksavat työikäiselle väestölle toimeentulotukeen rinnastettavaa viimesijaiseen vähimmäisturvaan lukeutuvaa taloudellista tukea, joka turvaa vähimmäistoimeentuloa ellei yksilö voi saada toimeentuloaan muista ensisijaisista lähteistä (Van Vlietin – Wang 2014; Penttilä – Hiilamo 2017). EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset asettavatkin tiettyjä velvoitteita jäsenvaltioille koskien viimesijaista turvaa. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) sosiaali- ja toimeentuloturva koskeva 34(3) artikla edellyttää, että EU-jäsenvaltioilla on viimesijainen tukimuoto. Vastaava velvoite sisältyy myös uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (Sops, 78-80,2002) 13(1) artiklaan, joka sitoo sopimuksen ratifioineita Euroopan neuvoston jäsenvaltioita (Mikkola 2010).

Euroopassa eri maiden sosiaalivakuutus- ja vähimmäisturvajärjestelmät vaihtelevat kuitenkin monilta piirteiltään. Muun muassa taloudellisten tukimuotojen kohdejoukko, järjestämismuoto tai tarveharkinta voivat erota maiden välillä. Lisäksi eri maiden sosiaalivastuut, etuudet, palvelut ja verotus muodostavat kokonaisuuden, joka ei käy ilmi keskittyttäessä selvittämään ainoastaan yksittäisiä tukimuotoja. Useassa maassa viimesijainen vähimmäisturva ja työttömien perusturva on yhdistetty. Viimesijaisen vähimmäisturvan järjestämisen muotoon ja tarpeeseen vaikuttaa väistämättä myös se, miten kattavasti maan ensisijaiseksi tarkoitettu etuusjärjestelmä toimii (Terveys ja hyvinvoinnin laitos 6/2019).

Myös perustuslailliset järjestelmät ja muu lainsäädäntö vaihtelevat maittain ja asettavat toisistaan eroavia reunaehdoja viimesijaisen vähimmäisturvan järjestämiselle. Vaikka useat kansalliset perustuslait sisältävät säännöksiä koskien vähimmäistoimeentuloturva, näiden perusoikeussäännösten asettamat edellytykset ja sisältö vaihtelevat. Toisaalta kaikkien Euroopan maiden perustuslait eivät sisällä vähimmäistoimeentuloturva koskevia perusoikeussäännöksiä. Näistä syistä eri maiden yksittäiset viimesijaiset vähimmäisturvaetuudet eivät ole aina suoraan vertailtavissa keskenään.

Tämä työpaperi sisältää esimerkkejä siitä, miten viimesijainen vähimmäisturvaetus on järjestetty selvityksen kohteiksi valittujen maiden kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi näkökohtia palveluista on nostettu esiin niiltä osin, kuin tämä on keskeistä maan viimesijaiseen vähimmäisturvaetuuteen liittyvien velvoitteiden näkökulmasta. Vaikka vähimmäisturvaetuuksien yleinen tavoite on köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy, yhä useammin tukimuotoon liitetään myös työttömien aktivointiin liittyviä velvoitteita. Aktiivinen työmarkkinapolitiikka näkyy koko Euroopassa viimesijaisten vähimmäisturvaetuuksien lainsäädännössä lisääntyneinä velvollisuuksina ja mahdollisuutena alentaa tai kokonaan lakkauttaa etuus (Penttilä – Hiilamo 2017).

Ruotsi, Tanska, Norja, Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaat valikoituivat selvityksen kohteeksi maissa lähivuosina tehtyjen uudistusten sekä suhteellisen samankaltaisen oikeudellisen järjestelmän perusteella. Pohjoismaat ovat sosiaaliturvan järjestämisen näkökulmasta Suomea lähimpänä, Iso-Britannia kauimpana. Kustakin maasta tarkastelun kohteeksi on valittu yksi keskeinen tukimuoto, joka on osa maan viimesijaista vähimmäisturvausta, siinä määrin kuin turvaa taataan rahamääräisin suorituksin. Yhteistä tarkasteltaville tukimuodoille ovat tuen tarveharkintaisuus ja varallisuuden huomioon ottaminen. Ruotsissa, Norjassa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa tarkastelun kohteena ovat tukimuodot ovat verottomia, mutta Tanskassa tuesta maksetaan veroa.

Tarkastelu kohdistuu työikäiseen väestöön. Työkykyisyyden kriteerit eri maissa on rajattu selvityksen ulkopuolelle. Kunkin maan työkykyisyyden kriteereillä on kuitenkin vaikutusta muun muassa siihen, mihin joukkoon ihmisiä lainsäädännössä asetetut velvoitteet kohdistuvat. Työpaperi etenee esittelemällä maakohtaisesti viimesijaista vähimmäisturvaetuutta koskevaa lainsäädäntöä.

2 Ruotsi

2.1 Yleistä

Ruotsissa sosiaaliturvajärjestelmä perustuu edelleen pääosin ajatukseen selkeistä kategorioista kokopäiväisenä palkkatyöntekijänä, yrittäjänä ja työttömänä tai työkyvyttömänä. Keskustelu sosiaaliturvan kokonaisuudistuksesta on vasta käynnistymässä. Sosiaaliturvan saatavuuteen on kuitenkin jo kiinnitetty huomiota. Työttömien työnhakijoiden on oltava työmarkkinoiden käytettävissä kuten Suomessakin, mutta heidän työkykyisyyteensä kiinnitetään enemmän huomiota kuin Suomessa. Perusedellytysten varmistamiseksi työttömät keskustelevat säännöllisesti työnvälityksen kanssa, ja he ovat velvollisia osallistumaan aktiivisesti omaa työllistymistään tukeviin toimenpiteisiin (Paavola — Vainio 2019).

2.2 Oikeus tukeen

Oikeudesta toimeentulotukeen (*ekonomiskt bistånd*) säädetään Ruotsissa sosiaalipalvelulain luvussa 4 (Socialtjänstlag 2001:453). Henkilöllä, joka ei kykene itse vastaamaan toimeentulostaan tai voi saada toimeentulonsa muuten, on oikeus toimeentulotukeen. Toimeentulotukea myönnetään toimeentuloon (*försörjningsstöd*) ja muihin tarpeisiin (*för sin livsföring i övrigt*). Toimeentulotuella turvataan jokaiselle kohtuullinen elintaso ja pyritään vahvistamaan henkilön mahdollisuuksia itsenäiseen elämään. Tuen tarpeessa olevalla työkykyisellä henkilöllä on oikeus toimeentulotukeen, jos hän on työmarkkinoiden käytettävissä.

Ruotsissa kunnan sosiaalilautakunnan (*socialnämnden*) tehtäviin kuuluu muun ohella myös toimeentulotuen myöntäminen (3 luku). Vaikka sosiaalipalvelulaki asettaa peruseriaatteen toimeentulotuen myöntämiselle, sosiaalityöntekijöillä on myös laajasti harkintavaltaa tuen myöntämisen ja asiakkaaseen kohdistettujen vaatimusten suhteen (Tervola — Jokela — Ollonqvist 2021).

2.3 Tuen rakenne

Toimeentulotuen rakenne Ruotsissa koostuu toimeentuloon myönnettävästä tuesta ja muihin tarpeisiin myönnettävästä tuesta. Hallitus määrittelee kohtuullisen elintason vuosittain laatimalla tutkimuksiin perustuvan kulutusnormin (*riksnormen*). Tukea toimeentuloon myönnetään tämän kulutusnormin mukaisesti kustannuksiin, jotka aiheutuvat elintarvikkeista, vaatteista, kengistä, kulutustavaroista, terveydestä ja hygieniasta, sanomalehdestä, puhelimesta, sekä leikin ja vapaa-ajan menoihin katsottavista kuluista. Yksittäistapauksessa sosiaalipalvelut voivat erityisestä syystä kuitenkin laskea nämä kustannukset kulutusnormia korkeammiksi tai matalammiksi.

Tukea myönnetään myös viiteen eri ruokakunnan menoon, jotka eivät määräydy ennalta määritellyn kulutusnormin mukaisesti. Näitä menoja ovat ruokakunnan asumis-, kodinhoito-, työmatka- ja kotivakuutus-kustannukset sekä ammattiliiton ja työttömyyskassan jäsenmaksut. Näiden kustannusten kohtuullisuus voi vaihdella riippuen esimerkiksi asuinmuodosta- ja paikasta. Kullekin henkilölle tai perheelle yksilökohtaisen

harkinnan perusteella määräytyvään summaan vaikuttavat myös asumiskustannukset, perheen koko ja mahdollisten lasten ikä.

Tukea myönnetään kohtuullisiin asumiskustannuksiin, kuten asunnon vuokraan. Kohtuullisuutta arvioitaessa lähtökohtana pidetään todellisia asumiskustannuksia. Myös joihinkin omistusasunnon kustannuksiin, kuten asuntolainan korkomenoihin, asunnon ylläpidon ja käytön kustannuksiin (jätemaksuihin, lämmitykseen, veteen) voi saada tukea. Henkilön tai perheen kotina olevan omistusasunnon realisoimista ei edellytetä, jos tuen tarve on lyhytaikainen (3 kk). Jos tuen tarpeen arvioidaan kestävän tätä kauemmin sosiaalilautakunta voi edellyttää omistusasunnon myymistä, jos se arvioidaan kohtuulliseksi toimeenpiteeksi kyseisessä tapauksessa. Harkinnassa otetaan huomioon muun muassa lapset ja se, kuinka pitkään henkilö on elänyt asunnossa (Socialstyrelsen 2013). Pitkällä aikavälillä henkilön tai perheen kotina olevan omistusasunnon tai esimerkiksi auton omistaminen voi siis johtaa toimeentulotuen hylkäämiseen, sillä ne voidaan ottaa huomioon varallisuutena toimeentulotukea määritettäessä (Tervola – Jokela – Ollonqvist 2021).

Muihin tarpeisiin myönnettävää tukea voidaan puolestaan myöntää yksilöllisen harkinnan perusteella kohtuulliseksi katsottuihin kustannuksiin. Tukea voidaan myöntää esimerkiksi silmälaseihin, sairaanhoidon menoihin tai muuttokustannuksiin (Socialstyrelsen 2013).

2.4 Velvoittavuus

Toimeentulotuen saajalta voidaan sosiaalipalvelulain mukaan edellyttää osallistumista harjoitteluun tai muuhun osaamista kehittävään toimintaan, jos henkilölle ei ole voitu tarjota sopivaa työmarkkinapoliittista toimenpidettä. Harjoittelulla tai muulla osaamista kehittävällä toiminnalla pyritään kehittämään henkilön mahdollisuuksia itsenäiseen selviämiseen toimeentulonsa suhteen. Käytännössä toiminnan tulee vahvistaa henkilön mahdollisuuksia päästä työmarkkinoille tai tarvittaessa jatkokoulutukseen. Toiminnassa tulee ottaa asianmukaisesti huomioon yksilölliset toiveet ja edellytykset. Sosiaalilautakunta kuulee työvoimatoimistoa ennen päätöksen tekemistä harjoittelusta tai muusta toiminnasta. Mikäli henkilö ei osallistu harjoitteluun tai vastaavaan toimintaan tai jää pois harjoittelusta tai osaamista kehittävästä toiminnasta ilman hyväksyttävää syytä, toimeentulotukea voidaan alentaa tai sen jatkamisesta voidaan kieltäytyä.

Ennen toimeentulotuen alentamista tai jatkamisesta kieltäytymistä harkitaan ovatko yksilön kieltäytymisperusteet hyväksyttäviä. Hyväksyttäviä poissaolon syitä ovat esimerkiksi sairastuminen tai käyminen työnvälityksessä tai opinto-ohjauksessa. Jos hyväksyttäviä syitä poissaololle ei ole, ensisijaisesti harkitaan tuen alentamista. Poikkeuksellisesti toimeentulotuen jatkamisesta voidaan kieltäytyä kokonaan esimerkiksi silloin, kun henkilö laiminlyö toistuvasti velvoitteitaan eikä muuta toimintaansa kehoituksista huolimatta (Socialstyrelsen 2013). Alentamisen tai lakkauttamisen enimmäiskestosta ei säädetä lain tasolla ja päätöksentekijällä on laajasti harkintavaltaa alentamisen suhteen (Penttilä – Hiilamo 2017). Kunnan sosiaalilautakunnan on kuitenkin huolehdittava siitä, että yksilön välttämätön toimeentulo on turvattu (Regeringens proposition 1996/97:124, Del 2 ja Regeringens proposition 2015/16:136).

Sosiaalipalvelulakiin ollaan parhaillaan valmistelemassa toimeentulotukea koskevaa muutosta. Sosiaalipalvelulakiin on tarkoitus toteuttaa muutoksia, joiden mukaan henkilön tulee tarvittaessa osallistua ruotsin kielen peruskoulutukseen ollakseen oikeutettu toimeentulotukeen (Socialdepartementet 2019).

3 Tanska

3.1 Yleistä

Tanskan työllisyyspolitiikka ja sosiaaliturvajärjestelmä perustuvat niin kutsuttuun flexicurity-malliin, jonka ideana on mahdollistaa joustavat työmarkkinat ja kattava sosiaaliturvajärjestelmä (Caswell — Mortensen 2015). Muihin Pohjoismaihin nähden, työntekijöiden irtisanominen on merkittävästi helpompaa, mutta työttömyysturvan taso on korkeampi. Flexicurity-mallilla on kolme keskeistä tavoitetta. Ensimmäinen on tarjota työnantajille joustava mahdollisuus palkata ja irtisanoa työntekijöitä ilman suuria kustannuksia. Toinen tavoite on tarjota korvaava toimeentulo niille työntekijöille, jotka joutuvat vastoin omaa tahtoaan työttömiksi eivätkä voi, tai joiden ei tarvitse, turvautua muihin toimeentulon lähteisiin. Kolmantena tavoitteena on aktiivinen työllisyyspolitiikka, joka tarjoaa työttömäksi joutuneille uudelleen koulutusta ja tukipalveluita helpottamaan heidän paluutaan takaisin työmarkkinoille (Paavola — Vainio 2019). Mallissa osallistuminen yhteiskunnan toimintaan työn tai muun toiminnan kautta on ehto sosiaaliturvan myöntämiselle. Samalla yhteiskunta ottaa velvollisuudekseen taata pääsyn tarvittaviin palveluihin (van Gerven — Moisio 2021).

Tanskassa palkansaajien työttömyysturva jakautuu kahteen osaan eli vapaaehtoiseen vakuutus pohjaiseen järjestelmään ja käteisapu (*kontanthjælp*) nimellä tunnettuun tukimuotoon. Vapaaehtoinen vakuutus pohjainen järjestelmä perustuu työttömyyskassoille (A-kasser4) maksettaviin jäsenmaksuihin, joiden pohjalta työntekijä on oikeutettu ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Ilman vapaaehtoista vakuutusta oleville henkilöille, joiden mahdollisuudet taata oma toimeentulo heikentyvät esimerkiksi työttömyyden tai sairauden takia, maksetaan tarveharkintaista tukea eli käteisapua kunnan toimesta (Paavola — Vainio 2019). Käteisapua voidaan pitää viimeisijaisen vähimmäisturvan ja työttömien perusturvan yhdistelmänä. Vaikka tämä tukimuoto ei ole suoraan verrattavissa suomalaisen toimeentulotukeen, voidaan sanoa, että Tanskassa viimesijainen vähimmäisturva koostuu käteisavusta ainakin siltä osin kuin turvaa taataan rahamääräisin suorituksin.

3.2 Oikeus tukeen

Tukimuotoa hallinnoivat Tanskassa kunnalliset työpalvelukeskukset (*Jobcenter*). Näihin työpalvelukeskuksiin on yhdistetty työnhakijapalvelut ja osatyökykyisten työllistymispalvelut, jotta työttömien tilannetta voidaan kartoittaa ja heitä voidaan ohjata paremmin heidän tarpeidensa mukaisiin palveluihin (van Gerven — Moisio 2021).

Oikeudesta käteisapuun säädetään aktiivisesta sosiaalipolitiikasta annetun lain 3 ja 4 luvuissa (Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik, LBK nr 981 af 23/09/2019). Edellytyksenä tuen saamiselle on,

että henkilö ei pysty itse hankkimaan omaa tai perheensä toimeentuloa eikä voi saada tätä muilla palveluilla, koska henkilön olosuhteissa on tapahtunut muutoksia koskien esimerkiksi sairautta, työttömyyttä tai avio- tai avoeroa. Kunta päättää oikeudesta käteisapuun ja on vastuussa tuen järjestämisestä. Tukea hakevan tulee olla työmarkkinoiden käytettävissä ja ilmoittautua työnhakijaksi työpalvelukeskukseen, joka vastaa työvoimapalveluista. Oikeutta tukeen ei ole, jos oma toimeentulo on mahdollista kattaa varallisuutta realisoimalla. Arvioitaessa oikeutta käteisapuun hakijan varallisuudesta jätetään kuitenkin huomioimatta 10 000 kruunua ja hänen puolisoltaan 20 000 kruunua.

Käteisavun edellytyksenä on, että henkilö on oleskellut laillisesti Tanskassa 9 vuotta viimeisen 10 vuoden aikana. Tuen määrään vaikuttaa myös se, onko yksilöllä ollut vakituinen kokoaikainen työ Tanskassa vähintään 2 vuoden ja 6 kuukauden ajan viimeisen 10 vuoden kuluessa (ns. työssäoloehto). Vaihtoehtoisesti työssäoloehdon täyttämistä voidaan arvioida henkilön ansaitsemien tulojen perusteella. Tässä mallissa oikeus määräytyy tehtyjen työtuntien sijasta ansaittujen tulojen perusteella (Paavola — Vainio 2019). Oleskeluehdosta ja työllisysehdosta on Tanskan kansallisessa lainsäädännössä kuitenkin poikettu EU- ja ETA-maiden kansalaisten kohdalla siltä osin, kuin heillä on oikeus apuun EU-lainsäädännön perusteella.

Jos henkilö ei täytä oleskeluehtoa tai työssäoloehdotta hän voi saada kotoutustukea (*integrationsydelse*). Myös nuoret, eli alle 30-vuotiaat on huomioitu erityisesti käteisavun edellytyksissä 2014 voimaan tulleen uudistuksen myötä. Alle 30-vuotiaat, joilla ei ole ammatillista pätevyyttä saavat koulutusavuksi (*uddannelseshjælp*) kutsuttua taloudellista tukea, jolla pyritään ohjaamaan nuoria koulutuksen pariin (laki aktiivisesta sosiaalipolitiikasta 4 luku).

3.3 Tuen rakenne

Käteisapu on määritelty lainsäädännössä kuukausittaisina rahamäärinä henkilöä kohden, riippuen esimerkiksi henkilön iästä ja siitä, onko hänellä lapsia elätettävänä. Esimerkiksi 30-vuotta täyttäneille käteisavun määrä on 10 500 kruunua kuukaudessa. Jos henkilöllä on lapsia elätettävänä, tuen määrä on suurempi (13 952 kruunua). Myös 18-29-vuotiaat voivat saada käteisapua, jos heillä on ammatillinen pätevyys tai he ovat esimerkiksi elatusvelvollisia lapsesta. Tällöin tuen määrään vaikuttaa kuitenkin myös esimerkiksi se, asuuko henkilö yhdessä vanhempiansa kanssa.

Käteisapua saava henkilö voi saada asumiskustannuksiinsa myös asumistukea (*boligstøtte*), josta säädetään erillisessä laissa (Bekendtgørelse af lov om individuel boligstøtte, LBK nr 34 af 18/01/2013). Käteisavun ja asumistuen yhteen laskettu määrä ei voi kuitenkaan ylittää käteisavulle ja asumistuelle määriteltyä yhteistä kuukausittaista enimmäismäärää eli niin kutsuttua etuuskattoa (*kontanthjælpsloftet*). Kuukausittaiseen enimmäismäärään vaikuttavat esimerkiksi henkilön ikä, asumismuoto, parisuhde sekä huollettavien lasten määrä. Tanskan työministeriö määrittää vuosittain etuuskaton tason (vuoden 2021 katon enimmäismäärät [<https://bm.dk/satser/satser-for-2021/kontanthjaelpsloft>]).

3.4 Velvoittavuus

Käteisavun saajan saatavilla oloa työmarkkinoilla seurataan Tanskassa säännöllisin väliajoin. Lähtökohdiana on, että henkilön tulee osoittaa etsivänsä työtä aktiivisesti. Käteisavun saajalta voidaan aktiivisesta sosiaalipolitiikasta annetun lain mukaan edellyttää esimerkiksi säännöllisiä tapaamisia työpalvelukeskuksen virkailijan kanssa tai tiettyjen työpaikkojen hakemista.

Kunnan työpalvelukeskus voi edellyttää käteisavun saajalta osallistumista myös erilaisiin aktivointivelvoitteisiin. Se millaisia aktivointivelvoitteita käteisavun saajalta voidaan edellyttää, riippuu siitä, arvioiko työpalvelukeskus käteisavun saajan olevan valmis työmarkkinoille, valmis koulutukseen vai valmis aktiivisiin toimenpiteisiin työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi. Jokaisen käteisavun saajan määritellään kuu-luvan yhteen edellä mainituista linjoista heidän yksilölliseen tilanteeseensa perustuen. Työpalvelukeskus käyttää harkintaa arvioidessaan, mihin linjaan käteisavun saajan katsotaan sopivan. Aktivointivelvoitteet jaetaan Tanskassa kolmeen pääluokkaan: 1) työharjoitteluun, 2) palkkatuettuun työhön ja 3) ohjaukseen sekä pätevytykseen (Danish Agency for Labour Market and Recruitment 2018).

Jos henkilö ei osallistu aktivointivelvoitteisiin sovitusti, käteisavun määrää voidaan vähentää tai tuki lakkauttaa aktiivisesta sosiaalipolitiikasta annetun lain 4 luvussa säädettyllä tavalla. Ensisijaisesti tuen määrää vähennetään henkilön poissaolopäivien lukumäärän perustuen. Toistuvasta kieltäytymisestä ja poissa-oloista ilman hyväksyttävää syytä voi seurata, että henkilö menettää oikeuden tukeen enintään kolmeksi kuukaudeksi. Tuki voidaan lakkauttaa vain, mikäli työpalvelukeskus voi varmistaa henkilölle tietyn toimenpiteen, johon ryhtymällä henkilö voi täyttää uudelleen käteisavun saamisen edellytykset.

Käteisavun saajia, jotka ovat saaneet tukea yhteensä 1 vuoden ajan viimeisen 3 vuoden sisällä koskee myös 225-tunnin velvoite. Tämä tarkoittaa, että saadakseen käteisapua täysimääräisenä, käteisavun saajan tulee olla työskennellyt 225 tuntia viimeisen 12 kalenterikuukauden aikana. Tämän työn täytyy olla muuta, kuin palkkatuettua työtä tai työharjoittelua, jotta se otetaan huomioon. Vaatimus ei koske henkilöitä, jotka on katsottu työkyvyttömiksi.

Tanskassa on valmisteilla myös uudistus, jonka tavoitteena olisi asettaa tanskan kieltä osaamattomille maahanmuuttajille vaatimuksia opiskella tanskan kieltä täysimääräisen käteisavun saamisen edellytyksenä. Covid-19 virustilanteen vuoksi lain valmistelua on kuitenkin lykätty (Beslutningsforslag nr. B 147/2019).

4 Norja

4.1 Yleistä

Norjassa valtio ja kunnat tekevät paikallistasolla yhteistyötä hyvinvointipalvelujen tarjoamisessa, minkä seurauksena asiakkaat saavat julkiset hyvinvointipalvelut hakemalla niitä käytännössä samasta paikallisesta työ- ja hyvinvointitoimistosta (*Ny arbeids- og velferdsforvaltning, NAV*). Työ- ja hyvinvointitoimistot perustettiin 2006 (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2006-06-16-20). Tällöin valtion työvoima- ja sosiaalivakuutuspalveluille ja kunnille perustettiin yhteiset paikallistoimistot, jotka kattavat kaikki kunnat. Isommissa kunnissa toimistoja voi olla myös useampia. Kuntien sosiaalipalveluista, jotka kuuluvat pakollisesti työ- ja hyvinvointitoimistoihin (ns. minimipalvelut) säädetään sosiaalipalvelulaissa (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2009-12-18-131). Myös muiden kunnan palveluiden kuin minimipalveluiden sisällyttämisestä paikallisen työ- ja hyvinvointitoimiston palveluihin voidaan sopia. Vuonna 2020 työ- ja hyvinvointitoimistojen noin 19 000 työntekijästä noin 5000 oli kuntien palveluksessa (NAV 2020 [<https://www.nav.no/en/home/about-nav/what-is-nav>]).

Työ- ja hyvinvointitoimistoissa valtiolla ja kunnilla on yhteinen vastuu tuloksista ja niiden on toimittava yhtenä yksikkönä, vaikka vastuut erilaisista tehtävistä ja palveluista on edelleen lain tasolla jaettu valtion ja kunnan kesken. Työ- ja sosiaaliministeriö seuraa uudistuksen myötä myös kuntien sosiaalitoimen palvelujen toteutumista työ- ja hyvinvointitoimistojen kautta (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV 2012).

4.2 Oikeus tukeen

Sosiaalipalveluiden järjestämisestä säädetään Norjassa sosiaalipalvelulaissa, jonka mukaan kunta vastaa sosiaalipalveluiden järjestämisestä kaikille kunnassa asuville. Sosiaalipalvelulain 4 luvussa säädetään yksittäisistä sosiaalihuollon palveluista, kuten taloudellisesta sosiaaliavusta (*økonomisk stønad*). Henkilöt, jotka eivät voi huolehtia toimeentulostaan työllä tai hakemalla muita ensisijaisia etuuksia, ovat oikeutettuja taloudelliseen sosiaaliapuun. Taloudellisen sosiaaliavun tarkoituksena on pyrkiä tekemään henkilöstä taloudellisesti itsenäinen. Vaikka lain tasolla vastuu on määritelty kunnalle, käytännössä taloudellisen sosiaaliavun tarpeessa olevat henkilöt asioivat paikallisissa työ- ja hyvinvointitoimistoissa hakiessaan tukea.

Norjassa oikeudella toimeentuloon varmistetaan vähimmäistoimeentulo jokaiselle, joka asuu laillisesti Norjassa. Jokaisella Norjassa laillisesti asuvalla on siten oikeus sosiaaliapuun riippumatta avun tarpeen syystä, kun muut mahdollisuudet tulojen hankkimiseksi eivät ole riittäviä. Avun tarve, etuuden suuruus sekä etuuden muoto perustuvat yksilölliseen harkintaan ja henkilön ajankohtaiseen tilanteeseen (Rundsk-

riv til Lov om sosiale tjenester i NAV 2012). Lisäksi kunta voi sosiaalipalvelulain mukaan käyttää erityistapauksissa harkintaa antaessaan taloudellista sosiaaliapua. Vaikka lain asettamat edellytykset tuen saamiseksi eivät täysin täytyisikään, kunta voi myöntää taloudellista sosiaaliapua myös henkilölle, joka tarvitsee tukea voidakseen selviytyä vaikeasta elämäntilanteestaan tai sopeutuakseen niihin.

4.3 Tuen rakenne

Sosiaalipalvelulain mukaan taloudellinen sosiaaliapu voidaan myöntää avustuksina, lainoina, lainataukosina tai tavaroina ja palveluina. Harkittaessa taloudellisen sosiaaliavun myöntämistä lainojen muodossa, tulee kuitenkin ottaa huomioon, pystyykö edunsaaja maksamaan lainaa takaisin.

Lainsäädännössä ei määritellä tarkemmin tuen kattavuutta tai sitä, mihin kuluihin taloudellista sosiaaliapua voidaan myöntää. Viranomaisille tarkoitettussa ohjeistuksessa kuitenkin todetaan, että taloudellisen sosiaaliavun tulee taata jokaiselle vähintään ihmisarvoinen toimeentulo, jolla tarkoitetaan jotain enemmän kuin ainoastaan perustarpeiden kattamista, kuten ruokaa ja suojaa. Menojen kattavuuden on mahdollistettava elintason ylläpitäminen kohtuullisella ja asianmukaisella tasolla. Tätä tasoa tulee arvioida suhteessa yleiseen hyvinvointikehitykseen ja paikalliseen yhteisöön, johon taloudellisen sosiaaliavun hakija kuuluu. Tämän vuoksi tuen tasossa voi myös esiintyä Norjassa eroja eri kuntien välillä. Lisäksi taloudellisen sosiaaliavun tosiasiallinen määrä vaihtelee ohjeen mukaan perhetilanteen, perheen tulojen ja varojen sekä yksilöllisen harkinnan perusteella (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV 2012).

4.4 Velvoittavuus

Taloudellisen sosiaaliavun jakamiselle voidaan asettaa toimintavelvollisuuksia sosiaalipalvelulain mukaan. Alle 30-vuotiaille näitä toimintavelvollisuuksia täytyy lain mukaan asettaa, ellei niiden asettamatta jättämiselle ole perusteltua syytä. Toimintavelvollisuudet eivät saa kuitenkaan olla kohtuuttoman raskaita tuensaajalle eivätkä ne voi rajoittaa kohtuuttomasti hänen toimintavapauttaan tai valinnanvapauttaan. Asetettujen toimintavelvollisuuksien sisällöt ja sanktioiden käyttö voivat vaihdella kunnallisin työ- ja hyvinvointitoimistoittain (Gjersoe —Leseth —Vilhena 2020). Käytännössä taloudellisen sosiaaliavun saajilta voidaan edellyttää esimerkiksi työharjoittelua, palkkatuettua työtä, osallistumista työnhakuun liittyvään ohjaukseen tai paikalliseen työskentelytiimiin (*jobbteam*), jossa henkilöt suorittavat työnomaisia tehtäviä ohjaajien kanssa. Jos tuensaaja laiminlyö hänelle asetettujen toimintavelvollisuuksiensa suorittamista, voidaan taloudellista sosiaaliapua vähentää. Päätoimentekijällä on laajasti harkintavaltaa tuen vähentämisen suhteen ja alueellista vaihtelua sanktioiden käytössä voi esiintyä. Toisaalta voidaan katsoa, ettei Norjassa ole varsinaista sanktiointijärjestelmää, sillä toimenpiteiden tai velvoitteiden suorittaminen oikeuttaa tuensaajan aktivointilisiin, jotka maksetaan muun taloudellisen sosiaaliavun lisäksi (Lidén — Trætteberg 2019; Penttilä — Hiilamo 2017).

5 Yhdistynyt kuningaskunta

5.1 Yleistä

Yhdistyneessä kuningaskunnassa työttömille työnhakijoille tai työkyvyttömille osoitetut sosiaaliturvan muodot ovat yleensä tarveharkintaisia. Sosiaaliturvassa on myös vakuutus pohjaisia komponentteja, mutta niiden merkitys on vähäinen esimerkiksi pohjoismaisiin malleihin verrattuna. Lisäksi työssäkäyvillä on työelämän ulkopuolella olevia vahvempi oikeus erilaisiin sosiaaliturvan muotoihin, kuten sairauspäivärahaan tai vanhempainrahaan sekä erityisesti verovähennyksiin (Paavola — Vainio 2019).

Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaaliturvajärjestelmää uudistettiin merkittävästi vuonna 2012, jolloin kuusi erilaista sosiaaliturvan muotoa päätettiin yhdistää vaihteittain yhdeksi Universal Creditinä tunnetuksi tueksi, jonka voidaan vapaasti käännettynä katsoa tarkoittavan yleistukea. Yleistuen tarkoituksena oli yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää sekä poistaa byrokratia loukkuja yksinkertaistamalla tuen hakemista ja toisaalta tehostaa tukea myöntävien viranomaisten hakemusten käsittelyä.

Yleistuki on tarkoitus ottaa käyttöön asteittain koko Yhdistyneen kuningaskunnan alueella vuoteen 2022 mennessä. Toimeenpanossa esiintyy joitakin alueellisia eroavaisuuksia riippuen siitä, onko kyse Englannista, Walesista, Pohjois-Irlannista vai Skotlannista. Esimerkiksi Skotlannissa tuen maksamiseen liittyviä seikkoja on toimeenpantu osin Englannin mallista poikkeavalla tavalla. Tuki korvaa kuusi sitä edeltävään sosiaaliturvaan kuulunutta yleisintä työikäisen väestön syyperusteista sosiaaliavustuksen muotoa:

- Child Tax Credit (lapsiperheille suunnattu tukimuoto);
- Housing Benefit (vuokralle asuville pienituloisille suunnattu tukimuoto);
- Income Support (toimeentulotukea lähimmin vastaava tukimuoto);
- Income-based Jobseeker's Allowance (JSA) (aktiivisesti työtä hakevien tukimuoto);
- Income-related Employment and Support Allowance (ESA) (vaikeasti työllistyville suunnattu tukimuoto);
- Working Tax Credit (pienituloisille työssäkäyville suunnattu tukimuoto).

Uudistuksen jälkeen Yhdistyneessä kuningaskunnassa maksetaan edelleen myös muita sosiaaliavustuksia, kuin yleistukea ja henkilö voi saada yleistuen ohella myös joitakin muita vakuutus pohjaisia sosiaaliavustuksia (kuten *New style Jobseeker's Allowance*). Pääosin nämä vakuutus pohjaiset sosiaaliavustukset kuitenkin vähentävät yleistuen määrää, sillä ne otetaan pääosin kokonaisuudessaan huomioon henkilön tuloina. (National Audit Office 2018).

Lisäksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa kaikille sosiaaliavustuksille on asetettu yhteinen katto (*benefit gap*), jota enempää rahallisia avustuksia hakija ei voi saada vuoden aikana (Welfare Reform and Work Act 2016 c.). Katto ei koske esimerkiksi eläkeläisiä ja se on määrältään korkeampi Suur-Lontoon alueella asuville.

Yleistukea koskeva uudistus toteutettiin lailla Welfare Reform Act 2012, UK Public General Acts 2012 c. 5. Laissa säädetään edellytyksistä saada yleistukea, tuen rakenteesta ja tuensaajan vastuista. Lakiin toteutettiin eräitä muutoksia lailla Welfare Reform and Work Act 2016, UK Public General Acts 2016 c. 7. Lisäksi tätä lainsäädäntöä täydentää The Universal Credit Regulations 2013, UK Statutory Instruments 2013 No. 376, jossa säädetään tietyistä tarkennuksista tuen saamisen edellytyksiin.

5.2 Oikeus tukeen ja tuen rakenne

Yleistuki on syyperusteinen ja tarveharkintainen tukimuoto. Tuen yleisistä saamisedellytyksistä säädetään laissa (Welfare Reform Act 2012). Tuen toimeenpanoa hallinnoivat käytännössä työ- ja eläkeasioiden viiraston (*the Department for Work and Pension*) alaiset paikalliset työttömyystoimistot (*Job Centre Plus*). Nämä yhdenluokun periaatteella toimivat paikalliset työttömyystoimistot perustettiin vuonna 2002, kun työvoimahallinnon ja toimeentuloturvaetuksien hallinnointi päätettiin yhdistää saman katon alle. Lain mukaan yleistukea voi saada työikäiseen väestöön kuuluva henkilö työttömyyden tai pienituloisuuden perusteella. Tukea ei voi saada koulutusta saava henkilö. Käytännössä siis opiskelijat on rajattu tukimuodon ulkopuolelle. Lisäksi tuensaajalla tulee olla laillinen oikeus asua sekä vakinainen pääasiallinen asuinpaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa (The Universal Credit Regulations 2013). Henkilö, joka täyttää nämä asumisen edellytykset voi olla tilapäisesti fyysisesti poissa Yhdistyneestä kuningaskunnasta noin yhden kuukauden ajan menettämättä yleistukeaan (Advice for decision-making: staff guide, 24.8.2020: International Issues, Chapter C 1: Universal Credit).

Yleistuen määrään vaikuttavat olosuhteet arvioidaan kuukausittain tekemällä laskelma hakijan ja hänen perheensä huomioitavista tuloista ja menoista. Yleistukea ei kuitenkaan tarvitse hakea erikseen joka kuukausi, vaan se maksetaan automaattisesti kuukausittain ensimmäisen hakemuksen jälkeen, jos hakija on edelleen oikeutettu yleistukeen. Yleistuen määrän on tarkoitus muuttua automaattisesti hakijan palkkatulojen vaihdellessa, jonka vuoksi yleistuki on yhdistetty reaaliaikaiseen tulorekisteriin. Yleistuen hakeminen tapahtuu pääosin verkkopalveluissa, jossa hakijat voivat tehdä hakemuksen, ilmoittaa olosuhteissaan tapahtuneista muutoksista ja olla yhteydessä työttömyystoimiston virkailijoihin henkilökohtaisen tilinsä kautta (*an online Universal credit account*).

Yleistuen määrään vaikuttavat hakijan tai pariskunnan standard allowance-osa, huollettavien lapsien lukumäärä, asumismenoihin myönnettävä osuus sekä muihin erityisiin tarpeisiin tai olosuhteisiin myönnettävät osuus. Hakija voi saada muita erityisiin tarpeisiin tai olosuhteisiin myönnettäviä osuuksia esimerkiksi, jos hakija on vammaisen henkilön omaishoitaja tai jos hakija on rajoitetusti työkykyinen (Welfare Reform

Act luku 1). Yleistukea myönnettäessä perheen varallisuudesta jätetään huomioimatta 6000 punnan suuruisen määrä, joka ei vaikuta myönnettävään yleistukeen. Jos taas perheen varallisuutta on enemmän kuin 16 000 puntaa ei edellytyksiä saada yleistukea ole. Varallisuuden ollessa alle 6000 puntaa tai 6000-16 000 puntaa yleistukea voidaan maksaa, mutta 6000 puntaa ylittävältä osalta varallisuus otetaan huomioon perheen tulona jaksotetusti kuukausittain (The Universal Credit Regulations 2013).

Yleistuen toteuttamisessa käytännössä on ollut haasteita hallintoon ja toimeenpanoon liittyvien vaikeuksien vuoksi johtuen erityisesti tietojärjestelmistä. Hakemuksia on jouduttu etenkin alkuvaiheessa käsittelemään manuaalisesti ennakoitua enemmän, minkä vuoksi tietojärjestelmiä pyritään jatkuvasti kehittämään. Lisäksi haavoittuvassa asemassa olevien tuen saajien on katsottu yleistuen käyttöönoton myötä joutuneen vaikeampaan asemaan. Esimerkiksi tuen määrän ja maksuajankohdan ennakoiminen on osalle saajista haastavaa, mistä on seurannut taloudellisia ongelmia etenkin henkilöille ja perheille, joilla ei ole säästöjä. Myös tuen hakeminen verkkopalveluissa on osoittautunut osalle haasteelliseksi esimerkiksi tietokoneen tai internetyhteyden savuttamattomuuden tai digitaidottomuuden vuoksi. Näille haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille on pyritty tarjoamaan tarittavaa tukea, mutta henkilöiden tunnistamisessa ja tavoittamisessa on ilmennyt haasteita (National Audit Office 2018 ja 2020).

5.3 Velvoittavuus

Yleistukea saavan vastuista säädetään Welfare Reform Act 2012 luvussa kaksi. Yleistukea saavan henkilön on oltava työmarkkinoiden käytettävissä. Tuen saamisen edellytyksenä tuensaajan on sovittava työttömyystoimiston virkailijan kanssa työnhakuun liittyvistä vaatimuksista (*work-related requirements*). Nämä vaatimukset vaihtelevat tuensaajan olosuhteiden mukaan ja voivat sisältää muun muassa erilaisia työnhakuun liittyviä toimenpiteitä, kuten työtyöhaastatteluihin osallistumista, työhakemusten laatimista, työharjoittelua tai työelämään valmentavia kursseja. Työssäkäyvältä tuensaajalta voidaan edellyttää myös valmiutta ottaa vastaan paremmin palkattua työtä tai työtuntien lisäämiseen pyrkimistä. Sovituista vaatimuksista laaditaan työttömyystoimistossa sitoumus (*Claimant Commitment*). Jos tuensaaja jättää ilman hyväksyttävää syytä sitoumuksessa määritellyt vaatimuksensa täyttämättä, tukea voidaan vähentää tai se voidaan lopettaa kokonaan.

Lain toisessa luvussa on määritelty myös sanktioita, joita voidaan määrätä yleistukea saavan henkilön sitoumuksessa sovittujen vaatimusten laiminlyöntien seurauksena. Sanktioita on eritasoisia ja niiden määrääminen riippuu tuensaajan laiminlyönnin laadusta ja sen mahdollisesta toistuvuudesta. Mikäli henkilö ei voi maksaa vuokraa, lämpöä, ruokaa tai hygienian liittyviä tarpeita, koska hänen yleistukeaan on sanktion vuoksi vähennetty tai se on lopetettu kokonaan, voidaan hänelle hakemuksesta myöntää tukea välttämättömiin kustannuksiin (*hardship payment*). Tällöin tukea hakevan tulee näyttää, ettei hän voi saada välttämättömiä kustannuksiaan korvatuksi muulla tavalla. Välttämättömiin kustannuksiin myönnetty tuki peritään pääsääntöisesti myöhemmin takaisin henkilön yleistuen maksuista tai muista tuloista.

6 Alankomaat

6.1 Yleistä

Alankomaissa sosiaaliturvajärjestelmä nojaa osallistamiseen ja osallistumiseen työmarkkinoille. Alankomaissa astui 1.1.2015 voimaan osallisuussäädös (Participatiewet, Geldend van 01-01-2020 t/m 29-02-2020), joka korvasi vanhan säädöksen vuodelta 2004 (*wet werk en bijstand*). Laissa säädetään myös toimeentulotuesta (*bijstand*) Alankomaissa. Sädöksen mukaisessa osallisuuden mallissa painotetaan yksilön omaa vastuuta työllistymisessä avoimille työmarkkinoille. Alankomaissa työkyvyttömyys- ja muita vammaisetuisuuksia saavia henkilöitä on enemmän kuin työttömyysetuusia saavia.

Vastuu sosiaaliturvan tarjoamisesta ja siihen liittyvissä palveluissa on kunnilla. Osallisuuden lisäämiseen osallistuvat kuitenkin myös kolmas sektori, kunnat, valtio ja yritykset. Alankomaiden mallin ajatuksena on, että paikallisella tasolla tunnetaan oman alueen haasteet ja mahdollisuudet paremmin. Toisaalta tätä ajatusta on kyseenalaistettu, sillä ihmisryhmien välillä esiintyy eroja siinä, kuinka hyvin yksilöt pystyvät löytämään töitä avoimilta työmarkkinoilta. Lisäksi paikallisten alueiden välillä esiintyy eroja sosiaaliturvan toteutustavassa (van Gerven, Toimi-hanke, 2018).

6.2 Oikeus tukeen

Alankomaiden perustuslaki sisältää oikeuden saada viimesijaista vähimmäisturvaa tilanteissa, joissa henkilö ei voi muulla tavoin saada toimeentulotuloaan turvatuksi. Tästä perustuslaillisesta oikeudesta säädetään tarkemmin osallisuussäädöksessä. Osallisuussäädöksen mukaan oikeus toimeentulotukeen on henkilöillä, jotka eivät saa toimeentuloaan turvatuksi työllä tai muista etuuksista. Tuki on tarveharkintainen ja tuloina otetaan huomioon hakijan perheen käytettävissä olevat tulot ja varat. Tuki myönnetään puolisoille yhdessä ja säästöistä jätetään huomioimatta vähäinen määrä. Omistusasuntoa, jossa hakija asuu ei edellytetä realisoitavan, jos menot ovat kohtuulliset verrattuna siihen, mitä vuokralla asumisen arvioitaisiin maksavan. Laissa säädetään myös erikseen oikeudesta toimeentulotukeen kiireellisissä tilanteissa. Vaikka henkilöllä ei olisi lain mukaan oikeutta toimeentulotukeen, kunta voi myöntää toimeentulotukea henkilölle, jos tähän on kiireelliseksi arvioituja syitä.

Kunnilla on 2015 toteutetun uudistuksen myötä paljon harkintavaltaa esimerkiksi tuen myöntämisessä ja sanktioiden käytössä, minkä vuoksi alueellisia eroja toimeentulotuen suhteen esiintyy. Lain mukaan jokaisen kunnan tulee laatia omat osallisuussäädöstä ja toimeentulotukea koskevat tulkintaohjeensa sekä julkaista ne internetsivuillaan.

Lisäksi 18-27 vuotiaille nuorille on asetettu tiukempia edellytyksiä tuen saamiseksi. Nuorille voidaan maksaa toimeentulotukea ainoastaan neljän viikon odotusajan jälkeen, jonka aikana nuoren odotetaan etsivän töitä. Jos nuori on tämän ajan jälkeen edelleen tuen tarpeessa, hänelle maksetaan tukea taukautuvasti myös odotustajalta. Tuki on tietyissä tilanteissa mahdollisuus evätä edelleen, jos arvioidaan, että nuori on laiminlyönyt työnhakuvelvoitteita odotusjakson aikana. Lisäksi Alankomaissa vanhempien elatusvelvollisuus kestää, kunnes nuori on täyttänyt 21 vuotta, joten tätä nuoremmalla voi olla oikeus toimeentulotukeen ainoastaan, jos elatusta ei voi saada vanhemmilta (Heeger-Hertter 2019).

6.3 Tuen rakenne

Osallisuussäädöksen mukaan toimeentulotuki myönnetään pääosin rahana, mutta se voidaan myöntää myös luontaisuuksina. Tuen myöntäminen luontaisuuksina on poikkeus pääsääntöön, jonka mukaan tuki myönnetään rahasuorituksena. Jos tuki myönnetään luontaisuuksina, tulee tähän olla erityinen syy, koska tämän katsotaan rajoittavan tuen saajien itsemääräämisoikeutta ja valinnanvapautta. Erityiset syyt, jotka mahdollistavat tuen myöntämisen luontaisuuksina voivat osallisuussäädöksen mukaan liittyä erilaisiin oman taloudenhallinnan ongelmiin.

Toimeentulotukea myönnetään tarpeellisiin menoihin. Yleisavuksi kutsutulla tuen osalla on tarkoitus kattaa kaikki yleiset elinkustannukset, kuten vuokrasta, sähköstä, vaatteista, julkisesta liikenteestä, ruoasta ja lääkkeistä johtuvat menot. Yleisavun määrä on hakijan ja hänen perheensä tulojen ja osallisuussäädöksessä määritellyn toimeentulotukinormin erotus. Toimeentulotukinormi kertoo siis enimmäismäärän, jonka hakija voi saada yleistukea. Toimeentulotukinormi pohjautuu lakisääteiseen minimipalkkaan (esimerkiksi vuonna 2021 yli 21-vuotiaan yksinasuvan normi oli 70 % minimipalkasta). Normin määrään vaikuttavat myös muun muassa hakijan ja hänen puolisonsa ikä, perhemuoto ja huollettavat lapset.

Erityisavuksi kutsuttavaa tuen osaa taas myönnetään henkilön tai perheen yksilöllisistä olosuhteista aiheutuviin elinkustannuksiin, joita hakija ei saa muista etuusjärjestelmistä katetuiksi. Tukea voidaan myöntää esimerkiksi silmälasihin tai erikoisruokavalioon. Erityistukea voidaan myöntää myös lasten kuluihin, huonekaluihin tai muuttoon, mutta kunnilla on harkintavaltaa tuen myöntämisen perusteiden ja huomiovien kulujen suhteen.

Yleisavun ja erityisavun lisäksi kunta voi myöntää myös muuta harkinnanvaraista tukea (*individuele inkomensloeslag*) tarpeelliseksi katsottuihin menoihin. Osallisuussäädös ei kuitenkaan edellytä tätä. Harkinnanvaraisen tuen tarkoitus on, että pitkäaikaisesti pienituloisille henkilöille tai perheille, joilla on vähän tai ei ollenkaan säästöjä voidaan myöntää yksilöllistä tukea elämän yllättäviä menoja varten, kuten rikkoutuneiden kodinkoneiden korjaamiseen. Edellytyksenä on myös, ettei pienituloisuuteen voida arvioida tulevan muutoksia lyhyellä aikavälillä. Tukea voi pääosin saada vain kerran kahdentoista kuukauden ajanjakson aikana, mutta kunnilla on harkintavaltaa arvioida, kenen katsotaan täyttävän pienituloisuuden edellytykset sekä minkälaisia menoja otetaan huomioon (Heeger-Hertter 2019).

6.4 Velvoittavuus

Osallisuus säädös sisältää myös tukea saavien aktivointiin liittyviä elementtejä, joiden tavoitteena on tukea työelämään siirtymistä. Koska toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, hakijoiden tulee etsiä ja vastaanottaa työtä. Toimeentulotuen hakijalla onkin velvollisuuksia tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa hänen taloudellisen itsenäisyytensä edistämiseksi (Heeger-Hertter 2019).

Niille joille avoimille työmarkkinoille työllistyminen ei ole mahdollista, odotetaan osallistumista yhteiskuntaa hyödyttävään toimintaan eli niin kutsuttuun osallistavaan toimintaan (*participatieplaatsen*). Osallistavan toiminnan tarkoituksena on, että jokainen on vastuussa omasta osallisuudestaan omien kykyjen tai omien sosiaalisten verkostojen puitteissa (van Gerven, Toimi-hanke, 2018). Toiminnan tavoitteena ei ole välttämättä työllistyminen, vaan tuen saamisen vastavuoroisuuden edellyttäminen (Penttilä – Hiilamo 2017).

Kunta voikin edellyttää yhteiskuntaa hyödyttävän toiminnan (*tegenprestatie naar vermogen*) suorittamista työkykyisiltä toimeentulotuensaajilta. Tällaisia palkattomia töitä voivat olla esimerkiksi paikallisten julkisten tilojen siivous tai lumityöt, liikennemerkkien puhdistus tai lapsille lukeminen kouluissa (Heeger-Hertter 2019). Hakijoille, joiden hollannin kielen taidossa arvioidaan olevan puutteita, voidaan asettaa myös velvoitteita hollannin kielen taidon kehittämisestä riittävälle tasolle. Velvoitteiden laiminlyönti voi johtaa tuen määrän alentamiseen. Tukea voidaan alentaa myös sataprosenttisesti, jos laiminlyönti on toistuvaa. Tuen alentaminen voidaan tehdä kerrallaan enintään kolmeksi kuukaudeksi, jonka jälkeen asia on arvioitava uudelleen. Kunnilla on alentamisen määrän ja keston suhteen harkintavaltaa, joten sanktioiden käytössä esiintyy eroja paikkakunnittain (Knijn ja Hiah 2019).

Lähteet

- Advice for decision-making: staff guide,,: International Issues, Chapter C 1: Universal Credit, "The Presence Condition", 24.8.2020. Saatavilla osoitteessa: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/911514/admc1.pdf]
- Caswell D. — Høybye-Mortensen M, Responses from the frontline: How organisations and streetlevel bureaucrats deal with economic sanctions. European Journal of Social Security, Vol 17, No. 1/2015.
- Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten. Socialstyrelsen 2013. Saatavilla osoitteessa: [<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/handbocker/2013-12-31.pdf>]
- Folketinget 2019-20, Beslutningsforslag nr. B 147/2019. Saatavilla osoitteessa: [https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/beslutningsforslag/b147/20191_b147_som_frem-sat.pdf]
- Gjersoe, Heidi Moen — Anne Leseth — Susana Vilhena, Frontline implementation of welfare conditionality in Norway: A maternalistic practice. SOCIAL POLICY & ADMINISTRATION 54 (3), 2020.
- Heeger-Hertter, Susanne, Social Assistance Benefits in the Netherlands, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 26 (1), 2019.
- Knijn, Trudie — Hiah, Jing, Coping with the Participation Act: Welfare Experiences in the Netherlands, Ethos 2019.
- Lidén, H. — Trætte-berg, H. S, Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp: Delrapport 1. Oslo: Institute for Social Science Research, 2019.
- Mikkola, Matti, Social Human Rights of Europe, Porvoo 2010.
- National Audit Office, Rolling out Universal Credit-report, 15.6.2018. Saatavilla osoitteessa: [<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Rolling-out-Universal-Credit.pdf>]
- National Audit Office, Universal Credit: getting to first payment, 10.7.2020. Saatavilla osoitteessa: [<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2020/07/Universal-Credit-getting-to-first-payment.pdf>]
- NAV – Arbeids- og velferdsetaten, Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, 22.6.2012. Saatavilla osoitteessa: [<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A718>]

- Paavola, Matti — Vainio, Arttu, Palkkatyö, yrittäjyys ja sosiaaliturva vertailumaissa, s. 34-44, teoksessa Kananen, Johannes (toim.), Sosiaaliturva työn murroksessa — palkkatyö, yrittäjyys ja toimeentulon riskit, 2019. Saatavilla osoitteessa: [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-652-2>]
- Terveiden ja hyvinvoinninlaitos, Perusturvan riittävyyden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015-2019, 6/2019. Saatavilla osoitteessa: [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-296-3>]
- Tervola, Jussi — Jokela, Merita — Ollonqvist, Joonas, Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes, 19.4.2021. Saatavilla osoitteessa: [<https://doi.org/10.31235/osf.io/kw6uh>]
- The Danish Agency for Labor Market and Recruitment 26.10.2018. [<https://www.star.dk/en/active-labour-market-policy-measures/>] (10.9.2020)
- Van Gerven, Minna – Moisio, Pasi, Miksi oikeudet ja velvollisuudet palveluihin eroavat Suomessa muista maista? 19.3.2021. Saatavilla osoitteessa: [<https://stm.fi/-/miksi-oikeudet-ja-velvollisuudet-palveluihin-eroavat-suomessa-muista-maista->]
- Penttilä, Reetta — Hiilamo, Heikki, Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa, Yhteiskuntapolitiikka 4/2017.
- Socialdepartementet 20.12.2019. Saatavilla osoitteessa: [<https://www.regeringen.se/4afd76/contentassets/6baab6b340d3475fa0e2c5bdda39a9e2/sprakplikt---deltagande-i-grundutbildning-i-svenska-for-ratt-till-forsorjningsstod.pdf>] Hankenumero S2019/05353/FST.
- Van Gerven, Minna, Alankomaiden sosiaaliturvamalli, "What Finland can learn from social security reforms in other European countries" -seminaarin ennakkomateriaali, Toimi-hanke 25.9.2018. Saatavilla osoitteessa: [<https://vnk.fi/documents/10616/7295543/Alankomaiden+sosiaaliturvamalli>]
- Van Vliet, Olaf — Wang, Jinxian, Social assistance and minimum income benefits. Benefit levels, replacement rates and policies across 33 countries, 1990 – 2009. Leiden: Department of Economics Research Memorandum 4/2014.