

Osallistuminen Valtionvarainministeriön Lappeenranta-Imatra-seudun kuntakokeiluihin sekä lausunto kokeilua koskevasta lakiluonnoksesta

638/00.04.00/2014, 2623/00.04.00/2013

KH § 142

Valmistelija: Marita Toikka

Hyvinvointipalveluiden toimialajohtaja Tiina Kirmasen selvitys kuntakokeilusta 25.6.2014:

"Valtionvarainministeriö julkisti 17.12.2013 haun kuntakokeiluhankkeisiin. Hallituksen kehyspäätöksen 21.3.2013 mukaan kuntien velvoitteiden vähentämisen toimintaohjelman tueksi päätettiin käynnistää vuoden 2014 alusta paikallisia kokeiluja, joissa kokeilun avulla vähennetään kuntien velvoitteita.

Valtionvarainministeriön 17.12.2013 julkaistusta hakuohjeesta ja kokeilujen taustamuistiosta on luettavissa, että kokeiluille oli tarkoitus asettaa neljä päätavoitetta:

1. Vähentää kuntien velvoitteita hallituksen 29.8.2013 hyväksymän rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti
2. Kokeilla sellaisia säädösmuutoksia ja muita toimenpiteitä, joiden avulla kunnat voisivat poikkihallinnollisesti kehittää palvelurakennettaan ja säästää kustannuksiaan
3. Toimia tukena kuntauudistuksessa ja sote-uudistuksessa. Kokeilujen tarkoitus on palvella kuntarakenneselvityksiä ja sote-uudistuksen toimeenpanoa.
4. Edistää kunnissa käynnissä olevaa palveluprosessien ja toimintamallien kehittämistyötä.

Lappeenranta-Imatra -seutu on hakeutumassa kuntakokeiluista kahteen: Hyvinvoinnin integroitu toimintamalli sekä Nuorisotakuu. Lappeenranta on kokeilujen vastuukunta. Vastuukuntien on ilmoitettava valtiovarainministeriölle 23.7.2014 mennessä, mitkä alueensa kunnista osallistuvat hankkeeseen.

Molemmat kokeilut ovat Imatran kaupungin kannalta sisällöllisesti hyvin ajankohtaisia ja kaupunkistrategian ja palveluohjelman painopisteiden mukaisia. Hyvinvointipalveluiden johtoryhmä käsitteli kuntakokeiluhankkeita 21.1.2014 ja päätyi siihen, että kokeilut ovat toimialan kehittämistyön kannalta kiinnostavia ja Lappeenrannan kaupungin vetämään valmistelutyöhön oltiin valmiita sitoutumaan.

Hyvinvoinnin integroitu toimintamalli

Imatran kaupunki on 1.1.2013 alkaen yhdistänyt kaikki hyvinvoinnin peruspalvelut samaan organisaatioon. Palvelutuotanto uudistettiin asiakaslähtöisen, osittain elämänkaarajatteluun pohjautuvan asiakaslähtöisen prosessijattelun periaatteilla. Uudistuksen hyödyt joustavien palveluprosessien näkökulmasta eri ikäryhmien palveluissa ovat jo ilmeiset ja kokeiluhankkeen tavoitteet ja toimintamallit (ks. liitteenä oleva sopimus) tukevat erittäin hyvin Imatran integroitujen hyvinvointipalveluiden jatkokehittämistä (esim. hyvinvointineuvola-toimintamalli). Lasten ja perheiden palvelussa kokeilun tavoitteena on kehittää mallia, jossa soveltuvin osin asiakkaalle muodostuu yksi suunnitelma. Aikuisten palveluissa tavoitteena on TE-toimiston, työvoiman palvelukeskuksen sekä aikuisten psykososiaalisten palvelujen aktivointi- ja kuntoutussuunnitelmien yhdistäminen yhdeksi täydentyväksi kertomukseksi. Samoin ikäihmisten ja vammaisten kotona asumisen tueksi tavoitteena on ottaa käyttöön yhteinen palvelu-, kuntoutus- ja hoitosuunnitelma mm. vanhuspalvelulain suosituksen mukaisesti. Kokeilun seurannassa sovelletaan kokeilusopimuksen liitteessä sovittuja indikaattoreita.

Nuorisotakuuta koskeva kokeilu

Tavoitteena on Nuorisotakuun piirissä olevien nuorten matalan kynnyksen palvelujen kehittäminen (nk. Ohjaamo-malli). Tiedon kulkua eri viranomaisten kesken parannetaan. Ehkäistään nuoren putoaminen avun ja tuen piiristä pois ja tarjotaan riittävän pitkäaikaista, yksilöllistä moniammatillista tukea opintojen aloittamiseen, opiskeluun tai työllistymiseen. Myös tämän kokeilun toimintamallit tukevat hyvin Imatralla jo käynnissä olevaa kehittämistyötä. Kaikki työllisyyteen liittyvät resurssit on Imatralla keskitetty yhden johdon alaisuuteen. Nuorten ja nuorten aikuisten palveluita kehitetään mm. verkkoneuvonnan ja matalan kynnyksen palvelupisteen käynnistämällä syksyllä 2014. Kokeilu tarjoaa välineitä yhteistyön tiivistämiseen ja selkiyttämiseen TE-toimiston, työvoiman palvelukeskuksen, Kelan, yritysten ja Saimaan ammattiopiston kanssa.

Taloudelliset vaikutukset

Kokeiluhankkeeseen osallistuminen edellyttää ao. palveluiden henkilöstöltä työajan osoittamista kehittämistyöhön. Kokeilun toimintamallit ovat sellaisia, joiden kehittäminen on joka tapauksessa ajankoh- taista ja meneillään hyvinvointipalveluissa, joten kokeilut tukisivat muutenkin suunniteltua toiminnan kehittämistä. Välittömiä säästöjä kokeiluun osallistuminen ei tuo.

Kokeilukunnat ja valtionvarainministeriö solmivat kokeiluista sopimuksen, jonka luonnos on esityslistan liitteenä. Valtiovarainministeriö viimeistelee sopimuksen ja se tulee olla hyväksyttynä kokeilukunnissa 25.8.2014 mennessä. Imatran kaupungin näkökulmasta oheismateriaalissa olevan sopimusluonnokseen ei ole huomautettavaa, edellyttäen, että lopulliseen sopimukseen ei tule olennaisia muutoksia.”

Hyvinvointipalveluiden toimialajohtaja Tiina Kirmasen ja kaupunginlakimies Kaisa Heinon valmisteleva lausunto kokeilua koskevasta lakiluonnoksesta 25.6.2014:

”Valtiovarainministeriö on 5.6.2014 lähettänyt kunnille lausunnon kunkokokeiluihin liittyvän lakiesityksen. Lausuntoaika päättyi 23.7.2014.

Esitetyt kuntakokeilut ovat ennakkotiedosta ja -odotuksista poiketen alueeltaan hyvin rajattuja. Valitettavasti vaikuttaa siltä, että esitetysissä muodossaan ”kokeilulain” säädökset eivät tue kuntakokeiluille alun perin asetettua tavoitetta kuntien velvoitteiden vähentämisestä ja kustannusten säästämistä. Myös mahdollisuudet kokeilla monialaisen työn asiakaslähtöisyyden parantamista tietosuojan/asiakasrekistereihin liittyvän sääntelyn jouston lisäämisellä tai sosiaaliturvaan liittyvien säädösten joustavuuden, vastikkeellisuuden ja kannustavuuden lisäämistä vaikuttavat vähäisiltä.

Esitettyssä muodossaan hyvinvoinnin integroidun toimintamallin ja nuorisotakuun asiakkaalle voidaan laatia monialaisessa yhteistyössä ns. yhteinen palvelusuunnitelma. Sääntely edesauttaa viranomaisten välisen tiedon vaihdon toteutumista ja asiakkaan kokonaisvaltaista tilanteen huomioon ottamista palveluja suunniteltaessa. Yhteinen palvelusuunnitelma tarkoittaa kuitenkin esitettyssä muodossaan samojen asiakastietojen tallentamista useaan kertaan eri henkilörekistereihin. Esitetty malli ei sinällään poista viranomaisen velvollisuutta laatia erityislainsäädäntöön perustuvia yksilöllisiä hoito- ja palvelusuunnitelmia, jolloin monialaiseen asiakasprosessiin liittyvät työprosessit ovat esitetyn sääntelynkin myötä merkittävän työllistäviä. Vastaavalla monialaisella palvelukonseptilla voidaan pitkälti toimia jo nykyllä säädännön nojalla (asiakkaan nimenomaiseen suostumukseen perustuen). Näin on esimerkiksi Imatran hyvinvointineuvolapalvelut jo nykyisellään toteutettu.

Kokeilulainsäädäntö ei esitettyssä muodossaan vastaa edellä oleva huomioon ottaen niihin tarpeisiin, jotka on koettu keskeisiksi ongelmiksi asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä. Asiakasprosessien kehittämistä olennaisesti laadukkaammiksi ja tehokkaammiksi edellyttää sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakas- ja potilastietojen käsittelyä liittyvien säännösten kokonaisvaltaisempaa uudistamista. Esitetty sääntely ei vähennä monialaisten asiakaspro-

sessien toteutuksen edellyttämää viranomaistyötä. Se ei myöskään tehosta asiakkaan huolenpidon ja hoivan toteuttamisen kannalta keskeisten asiakas- ja potilastietojen käyttömahdollisuuksia esimerkiksi ns. matalan kynnyksen palveluissa, joiden kehittämistyö on sote -palvelujen kustannuskehityksen hillitsemisen keskiössä.

Asiakaslähtöisten ja kustannustehokkaiden palvelukonseptien rakentaminen edellyttää sääntelyä, joka mahdollistaisi voimassa olevaan henkilötietolakiin perustuvan käyttötarkoitussidonnaisuuden nykyistä selkeästi joustavamman tulkinnan.

Henkilötietolainsäädäntöön perustuvaa henkilökisterin tietojen käyttöä rajaavaa käyttötarkoitussidonnaisuutta tulkitaan Suomessa hyvin suppeasti ja jäykästi. Nykylinjauksen mukaan tietyn henkilökisterin käyttötarkoitus rajautuu aina kulloinkin voimassa olevan erityislainsäädännön rajausten mukaisiin kokonaisuuksiin. Mikäli henkilökisterin käyttötarkoitus voitaisiin määritellä erityislainsäädännön soveltamisrajauxiin perustuvien tarkoitusten sijaan asiakasprosessilähtöisesti, mahdollistaisi tämä aivan uudenlaiset, tehokkaammat ja vaikuttavammat asiakasprosessit, sekä aidon sote-palvelujen integraation toteuttamisen.

Asiakasprosesseihin liittyvässä tietojen käsittelyssä lainsäädännön tulisi mahdollistaa henkilökisterin käyttötarkoituksen laaja-alaisempi määrittely. Esimerkiksi nykyistä laaja-alaisemman sosiaalihuollon asiakasrekisterin käyttötarkoitukseksi voitaisiin määritellä sosiaalihuoltolakiin perustuva ”asiakkaan toimintakyvyn aleneman edellyttämä huolenpidon ja hoivan turvaaminen”. Tämä mahdollistaisi nykyistä selvästi joustavamman ja tehokkaamman asiakkaan tarpeiden mukaisen huolenpidon järjestämisen edellyttämän tietojen käsittelyn asiakaskäynnin tai asiakkaalle kohdennettavien palvelujen suunnittelun yhteydessä, sekä edesauttaisi palvelujen integraation toteuttamista käytännön työprosesseissa.

Nykykynormiston ja sitä koskevan tulkintasääntelyn mukaisesti sosiaalihuollon asiakasta koskevat yhdeksi monialaiseksi palvelukokonaisuudeksi mielletävän palvelukokonaisuuden asiakastiedot on kirjattava toisistaan erillisiin asiakasrekistereihin, esimerkiksi vanhusten-, vammais- ja päihdehuollon, sekä aikuissosiaalipalvelujen asiakasrekistereihin, ja vielä lisäksi vielä näistä erillisiin terveydenhuollon (esim. mielenterveyspalvelujen) potilasrekistereihin. Tämä johtaa käytännön työprosesseissa hyvin eriskummallisiin tilanteisiin muun muassa siitä näkökulmasta, että samaa asiakasta / potilasta hoitavan ammattilaisen tulisi integroidussa asiakasprosessissa erottaa toisistaan työvaiheet ja asiakasta koskevien tietojen käsittely, joissa asiakasta / potilasta hoidetaan esim. päihdehuollon asiakkaana (päihdehuollon asiakasrekisteri), mielenterveysasiakkaana (mielenterveyspalvelujen potilasrekisteri), ja vanhustenpalvelujen asiakkaana (vanhustenhuollon asiakasrekisteri). Palvelua antavan ammattilaisen

tulee huolehtia kaikkien näiden eri henkilörekisterien osalta asiakastietojen kirjaukset huomioon ottaen asiakas- ja potilastietojen käsittelyä koskevat erilaiset sääntelyt, sekä tarvittavat eri rekisterien välistä tietojen vaihtoa edellyttämät asiakkaan nimenomaiset kirjalliset suostumukset tietojen käsittelyyn, sekä muut henkilötietojen käsittelyyn liittyvät jokaiseen henkilörekisteriin erikseen liittyvät rekisterinpitäjän velvoitteet.

Jos sääntelyn lähtökohtana olisi, että asiakasta koskevat tiedot ovat toimintakyvyn alenemisen pääasiallisesta syystä riippumatta laajemmissa, monialaisen lähestymistavan mahdollistavassa henkilörekisterissä, olisi yksilön tietojen käsittely ja sitä koskeva tietosuoja toteutettavissa edelleen asianmukaisesti ammattilaisten käyttöoikeuksien rajausten ja muiden tietojen käsittelyä ohjaavien ja rajaavien sääntösten avulla.

On todennäköistä, että kuntakokeilut ja niihin liittyvä laki tulevat parhaiten tukemaan kokeilulain perusteluissa mainituista tavoitteista viimeistä eli palveluprosessien ja toimintamallien kehittämistä.

Palvelujen käyttäjien näkökulmasta olisi kuitenkin ollut tärkeää, että kokeilulain säädöksillä olisi annettu esitettyä tehokkaampia välineitä parantaa palvelujen asiakaslähtöisyyttä ja joustavuutta.

Kuntien ja muun julkisen talouden kannalta viranomaisvelvoitteiden vähentäminen ja kustannusten säästäminen olisi ollut ensisijaista.

Edellä viitatu puutteet lakiluonnoksessa ovat erityisen valitettavia siitä näkökulmasta, että lukuisat toteutuneet ja suunnittelut lainsäädäntöuudistukset pikemminkin lisäävät ja laajentavat ennestään kuntien velvoitteita kuin vähentävät niitä. Tästä esimerkkejä ovat laki työvoiman palvelukeskuksista, työmarkkinatuen rahoitusmuutos, uusi sosiaalihuoltolaki, työterveyshuoltoa koskeva terveydenhuoltolain muutos ja uusi oppilashuoltolaki.”

Oheismateriaali: Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista, ao. lakiesitys sekä sopimusluonnos kuntakokeilujen toteuttamisesta Lappeenrannan kaupungin (ja muiden kuntaryhmän kuntien) alueella

Kj:n ehdotus: Kaupunginhallitus päättää ilmoittaa Lappeenrannan kaupungille edelleen valtiovarainministeriölle ilmoitettavaksi, että Imatran kaupunki osallistuu Lappeenrannan kaupungin ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kanssa Nuorisotakuun ja Hyvinvoinnin integroidun toimintamallin kuntakokeiluihin.

Kaupunginhallitus hyväksyy liitteenä olevan kuntakokeilusopimusluonnoksen siten, että sopimukseen voidaan täytäntöönpanovai-

heessa tehdä tarvittavia vähäisiä ja teknisluonteisia tarkennuksia. Mikäli lopullisessa sopimuksessa sopimusehdot muuttuvat merkityksellisesti sopimusluonnoksesta, saatetaan sopimus uudelleen hyväksyttäväksi kaupunginhallituksessa.

Lisäksi kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle yllä ilmenevän lausunnon hallituksen esityksestä laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.

Päätös: Hyväksyttiin

Lisäksi hyväksyttiin, että kokeilun tulokset tulee saattaa tiedoksi kaupunginhallitukselle.

Otteen tarkastamattomasta pöytäkirjasta oikeaksi todistaa Imatralla
11.7.2014
KAUPUNGINKANSLIA

Tarja Tiilikainen
toimistosihteeri

Jakelu Valtionvarainministeriö
Lappeenrannan kaupunki
Ruokolahden kunta
Lemin kunta
Luumäen kunta
Parikkalan kunta
Raujtjärven kunta
Savitaipaleen kunta
Taipalsaaren kunta