



Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 4.6.2014

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista

Lausuntonaan otsikossa mainittuun hallituksen esitykseen Jyväskylän kaupunki lausuu seuraavaa:

Jyväskylän kaupunki on hallituksen esityksessä valittu osallistumaan sekä kuntien toiminnan valvontaa että nuorisotakuun toimintamallia ja hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskeviin kokeiluihin. Vaikka Jyväskylä on valittu osallistumaan myös hyvinvoinnin integroitua toimintamallia koskevaan kokeiluun, on painopiste ollut Jyväskylän osalta erityisesti nuorisotakuuosion ja kuntien toiminnan valvontaa koskevan osion valmistelussa.

Valvonnan toimintamalli

Lakiehdotuksen tarkoitus ja tavoite on erittäin hyvä eli lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteutumisen ohjausta. Lain tarkoitus on myös edistää asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voidaan kunnissa hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti. Lisäksi lakiehdotuksen tarkoituksena on poistaa poikkihallinnollisten toimintamallien toteuttamisen lakisääteisiä ja ohjaukskäytännöistä johtuvia esteitä.

Kuntakokeilun valvontamallin kehittämistyöstä tuleva taloudellinen hyöty tulee näkymään eniten siinä, että valvovien viranomaisten päällekkäinen työ voidaan poistaa luomalla kuntien, AVI:n ja Valviran kesken tarkoituksenmukaiset toimintamallit ja ennakoivan yhteistyön malli. Hyvää ja positiivista on se, että kunnat, yksityinen palveluntuotanto ja valvontaviranomaiset linjaavat valvontaroolit ja alkavat keskustella keskenään. Se tuo linjakkuutta päätöksentekoon ja laatua asiakkaille.

Kokeilussa kevennetään tai karsitaan AVI:n ja ARA:n antamia yksityiskohtaisia suosituksia ja ohjeiden vakiintuneita soveltamiskäytäntöjä ottamalla käyttöön toiminnan vaikuttavuutta kuvaavat indikaattorit. Esimerkki ARA:n suunnitteluohjeet (asukashuoneet vähintään 25 m², kaikilla omat huoneet, ei eri erityisryhmien asumista samalle kampukselle) eivät välttämättä kohtaa arjen tarpeita. Joskus kaksi aikuista ihmistä haluavat asua samassa huoneessa, vaikka eivät ole sukua tai parisuhteessa, jolloin he ovat toistensa tukena ja turvana ja yksinäisyyden kokemukset lievenevät. Keski-Euroopassa palveluasumisen yksiköissä asukkailla on usein pienet omat huoneet



21.7.2014

ja isot yhteiset tilat. Tällaista mallia voisi soveltaa myös Suomessa, mikä lisää asiakaslähtöisyyttä ja erilaisuuden huomioimista. Vaikka Jyväskylä ei ole esityksen mukaan asumispalvelujen toimintamallissa, niin eri erityisryhmät voisivat hyötyä samalla kampuksella asumisesta. Kehitysvammaiset tai mielenterveyskuntoutujat voisivat käydä töissä tai vapaaehtoisina vanhusten asumisyksiköissä.

Henkilöstöresurssit ja hoitajamitoitus on herättänyt paljon keskustelua valtakunnallisesti vanhuspalvelulain valmistelutyön yhteydessä. Länsi-Suomen AVI:n teki valvontakierroksen vuoden 2013 aikana Jyväskylän vanhuspalveluihin. AVI on kehittänyt laskentakaavan, mitä se systemaattisesti käytti määritellessään kunkin toimintayksikön henkilöstöresurssit. Tuo laskentakaava ei ollut kaupungin mielestä luotettava, eikä siitä tullut kaupungille mitään tietoa ennakkoon. Jyväskylä on kehittämässä omaa mittaria henkilöstöresurssin arvioimiseen RAI – toimintakykyjärjestelmän pohjalta. Kaupunki toivoo, että tehostetun palveluasumisen minimimitoitus 0,5 asukasta / hoitaja, voitaisiin kokonaan poistaa ja mitoitus määräytyisi kaksi kertaa vuodessa tehtyjen RAI-mittausten pohjalta perustuen asiakkaiden hoitoisuuteen ja avun tarpeeseen.

Muita yksityiskohtaisia suosituksia, mihin AVI on tarkastuksissaan puuttunut ja vaatinut korjausta on asukkaiden yöpaaston pituus eli kuinka pitkä aika iltapalan ja aamupalan välillä on asumispalveluissa. Mielestämme ei ole oleellista onko paaston pituus 11 vai 12 tuntia, koska asiakkaat ovat erilaisia niin terveydentilan kuin elämäntapojensa osalta. Tässäkin voisi tarkastella asiaa asiakkaan hyvinvoinnin eli vaikuttavuuden näkökulmasta, mistä tulosta saadaan esim. RAI- mittauksilla.

Kuntakokeilussa valvonnan painopistettä siirrettään palvelun onnistumisen, laadun ja vaikuttavuuden seurannan suuntaan. Kokeilussa rakennetaan selkeitä mittareita, joilla laatua ja vaikuttavuutta voidaan systemaattisesti ja tasapuolisesti arvioida. Lakiehdotus ohjaa arvioimaan asiaa seuraavista näkökulmista: palvelujen saatavuus, asiakkaiden palvelujen tarve, terveyden ja toimintakyvyn kehitys sekä asiakastyytyväisyys. Toivottavaa on, että valtakunnallisesti saataisiin samat validoidut mittarit käyttöön, tällöin myös palvelujen vertailu onnistuisi.

Lakiehdotusluonnoksessa todetaan, ettei kustannussäästöjä ehdi tulla kokeilun aikana. Kuntakokeiluun osallistuminen vaatii kunnalta työaika eli vaatii kustannuksia lisääviä henkilöstöresursseja. Lopullisia talousvaikutuksia on kokonaisuudessa vaikea arvioida, koska omavalvontasuunnitelman ja ohjausprosessin laatiminen lisää työmäärää kunnissa ja toimintayksiköissä sekä suunnittelu- että toteutusvaiheessa. AVI:n valvontakäytännöt tulevat arvioitavaksi uudestaan. AVI:n kanssa tulevaisuudessa tehtävä ennakoiva ja systemaattinen yhteistyö saattaa lisätä jonkun verran työmäärää, mutta toivottavasti se parantaa laatua ja toiminnan linjakkuutta.

Työmäärää lisää indikaattoriperusteinen vaikuttavuuden arviointi, jos se toteutetaan kaksi kertaa vuodessa. Haastavaa on suunnitella vaikuttavuusindikaattoreita vanhuksille, joiden terveys ja toimintakyky joka tapauksessa iän myötä heikenevät. Vaikuttavuustutkimus on tällä hetkellä vaatimatonta. Se vie paljon aikaa ja vaatii osaamista, eikä kuntakokeilun aikana pystytä tähän juurikaan panostamaan. Indikaattorien kehittäminen toteutetaan olemassa olevien mittareiden pohjalta (esimerkiksi RAI). Haastavaa onkin kehittää sellaiset luotettavat mittarit (validiteetti ja reliabiliteetti), joiden käyttö ei kuormittaisi työntekijöitä ja tulokset kuvaisivat palveluita

mahdollisimman monipuolisesti. Mittareita suunniteltaessa tehdään tiivistä yhteistyötä AVI:n kanssa, jotta luottamus valvontaviranomaisten ja kuntien välillä säilyy ja lisääntyy.

Kuntakokeilussa valvonnan painopistettä tulnaisiin siirtämään jälkikäteisestä valvonnasta ennakoivaan ja virheelistä toimintaa ennaltaehkäisevään toimintaan. Tätä seurataan omavalvonnalla kehitettyjen indikaattorien avulla. Omavalvontasuunnitelmat ja omavalvontaohjelmat seurantaprosesseineen ovat tässä keskeisiä toimintamalleja ja kuntakokeilun kehityskohteita. Kunta valvoo yksityistä palvelutuotantoa, jolta vaaditaan samoja pelisääntöjä kuin kunnalliselta toiminnaltakin. Tämä lisää asiakkaiden tasapuolista ja laadukasta palvelua.

Hyvinvoinnin integroidun toimintamalli kokeilun ja nuorisotakuukokeilun osalta lakiesitykseen ei ole juuri-kaan huomautettavaa, varsinkin kun ottaa huomioon tämänhetkisen tilanteen realiteetit useita hallinnonaloja koskevassa yhteistyössä. Esityksen kohdat asiakasvastaavan toiminnan edellytysten turvaamisesta vaikuttavat tällä tietoa ainakin todella hyvältä aloitukselta monialaisen työn eheyttämiseksi ja jännevöittämiseksi asiakaslähtöisesti. Esityksessä on hyvin kirkastettu asiakasta koskevien tietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta ja asiakkaan yksityisyydensuojaa sekä itsemääräämisoikeutta kokeilujenkin aikana. Teknisen käyttöyhteyden tiedonsiirrossa mahdollistava pykälä on tarpeellinen ja hyvä niin hyvinvoinnin integroidun toimintamallin kuin nuorisotakuunkin kokeiluissa.

Sote-uudistuksen myötä tulee jatkossa mahdolliseksi tarkastella myös erilaisten asiakas- ja palvelusuunnitelmien integroimista/tiivistämistä kuntakokeiluja laajemmin, esimerkiksi yhdeksi kansalaisen hyvinvointisuunnitelmaksi. Oletuksena on, että asiakkaan etu ja toive on hahmottaa paremmin itseään koskevat viranomaisasiat ja myös saada seuranta- ja katseluoikeus häntä koskeviin suunnitelmiin ja tietoihin.

Nuorisotakuukokeiluun olisi asioiden käsittelyaikojen lisäksi kaivattu vapautta palkkatuen ja työkokeilujen myöntämisperusteisiin. Kokeilussa voitaisiin silloin aidosti tutkia, millaisiin takuun toteutumisen säädösteisiin nuorten erilaiset tilanteet ja henkilökohtaiset tavoitteet voivat törmätä ja ryhtyä poistamaan tällaisia epäkohtia. Tämä on merkityksellistä, kun otetaan huomioon, että nuorisotakuun päätavoitteena on aktiivinen, sisältäpäin ohjautuva ja toimintakykyinen nuori, joka on itse motivoitunut aktivoitumisenpiteisiin.

Hallituksen esityksen 7. luvun 25 §:n teksti, lukuun ottamatta osittaisesta-sanaa, toistuu 26 §:ssä eikä se otsikon mukaisesti sisällä mitään sopimuksesta kunnan ja TE-toimiston välillä. Ilmeisesti 25 §:n teksti onkin väärä.

Jyväskylän kaupunki toivoo, että kokeilulaki mahdollistaisi ehdotuksen siitä, että nuoren aktivointisuunnitelman laatimisen voisi harkinnan perusteella aloittaa myös sosiaalityön asiantuntija yksin, monialaisen yhteistyön mahdollisesti aiheuttaman turhan viiveen välttämiseksi.

Kaiken kaikkiaan voi todeta, että lakiesityksessä ja sen perusteluissa on hyvin huomioitu ja tiivistetty nykyjärjestelmän muutostarpeita erityisesti nuorten palveluja koskien. Lakiesityksessä pyritään kohtuullisen hyvin mahdollistamaan asiakaslähtöisempiä ja joustavampia toimintamalleja nykytilanteen monimutkaisuudesta ja erinäisten, eri hallinnonaloille asetettujen tehtävien runsaudesta huolimatta.

Kaupunginjohtaja

21.7.2014

Lopuksi Jyväskylän kaupunki toteaa, että valvontakokeilun osalta Jyväskylän kaupungin kuntaryhmään ovat kiinnostuksensa ilmoittaneet myös selvitysalueemme kunnista Petäjävesi ja Uurainen. Tämän lisäksi nuorisotakuuta koskevaan kokeiluosiioon Jyväskylän kaupungin lisäksi ovat kiinnostuksensa ilmoittaneet selvitysalueemme kunnista: Hankasalmi, Laukaa, Luhanka, Petäjävesi, Uurainen ja Toivakka.



Markku Andersson
kaupunginjohtaja