

Valtiovarainministeriö
PL 28
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntö 035:00/2014

Etelä- Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden (Eksote) kuuluvien kuntien (Lappeenranta, Luumäki, Lemi, Parikkala, Rautjärvi, Ruokolahti, Savitaipale ja Taipalsaari) lausunto Hallituksen esityksestä laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.

Tässä dokumentissa on esitetty Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden sekä Lappeenrannan kaupungin tietohallinnon kommentit Hallituksen esitykseen **Laista kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämisestä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.**

Kommentit on kohdistettu suoraan esitysdokumentin **LAKIEHDOTUS** osioon. Kommenttien taustalla asiana viitataan kuitenkin myös esityksen YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT osioon.

Tämä lausunto koskee erityisesti kahta toimintamallikonaisuutta:

- 1) Hyvinvoinnin integroitu toimintamalli (luku 2)
- 2) Nuorisotakuukokeilu (luku 7)

Lisäksi yleisiä säännöksi (luku 1) ja erinäisiä säännöksiä (luku 8)

Taustaa

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraation näkökulmasta sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöjen eritahtinen uudistaminen ja erillisyyden hankaloittavat osaltaan yhteisen palvelurakenteen ja asiakaslähtöisten palveluprosessien aikaansaamista. Integraation syventyessä tarvitaan yhä enenevässä määrin lainsäädäntöä, joka mahdollistaa saumattoman rajapintatyöskentelyn. Esimerkkinä matalan kynnyksen palvelutarpeen arviointi, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon eri osa-alueet ovat läsnä. Käytännössä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöjen ja asiakastietojärjestelmien erillisyyden sekä rajaavat tietosuojavaatimukset aiheuttavat päällekkäistä työtä ja kirjaamista eri järjestelmiin.

Yleistä esityksestä ja kommentit koskien lukuja : Yleiset (luku 1) ja erilliset säännökset (luku 8)

Kokeilun tarkoituksena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa tai sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja velvoitteita sekä niiden toteutumisen ohjausta. Tarkoituksena on edistää kokeilukunnissa sellaisten asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja palvelurakenteiden kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla laissa säädettyjä tehtäviä voidaan kunnissa hoitaa taloudellisesti.

Kokeilun tarkoitus ja lain painotukset ja lähtökohdat ovat pääpiirteissään hyviä ja edistävät kokeilun tarkoituksen toteuttamista. Kokeilu antaa jonkin verran vapautta kehittää innovatiivisia toimintamalleja tehtävien hoitamiseksi lisäämällä monialaisen työskentelyn mahdollisuuksia. Heikkoutena on se, että kokeilu on vahvasti rajattu eikä pysty vastaamaan rakennepol. ohjelmassa edellytettyihin kustannussäästöihin eivätkä kuntien tehtävät tällä kokeilulla vähene. Päinvastoin työmarkkinatuen uudistus lisää edelleen kuntien velvoitteita.

Huomioita

- Kokeilulain kesto on kohtuullisen lyhyt. Toiminnallisten muutoksien toteuttaminen ja muuttaminen efektiiviseksi, todennettavaksi, hyödyksi vie aikaa. Esimerkiksi toimintaa tukevien tietojärjestelmien kehittäminen vie jonkin verran aikaa.
- Lakiehdotuksessa oli varsin niukasti todettu kokeilulain vaikutukset olemassa olevaan lainsäädäntöön. Erityisesti nyt kokeilulain myötä syntyvän yhteisen "palvelusuunnitelmarekisterin" suhde terveydenhuollon potilasrekisteriin ja sosiaalitoimen "asiakastietorekisteriin" on varsin yleisesti todettu. Pykälän 4 § Yhteinen palvelusuunnitelma monialaisessa yhteistyössä momentin 2 kohdassa asia käy kyllä ilmi mutta varsin epäselvästi. Lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut avaavat kyllä asiaa mutta itse laki ei sitä tee. Asian tuominen myös lakitekstiin olisi selkeyttävä tekijä.
- Kokeilulla ei pitäisi olla vaikutusta palvelutasoon, kustannuksiin, mutta odotetaan kustannussäästöjä ja palvelujen saatavuutta pitemmällä aikavälillä. Miten on tarkoitus turvata kokeilun jatko ja seurata kokeilun vaikutusten pitkällä aikavälillä?
- Odotukset kokeilusta ovat saada uusia työkaluja kuntien ohjaukseen ja kehittämiseen indikaattorien ja informaatio ohjauksen sekä omavastuinen ja kokonaisvaltaisen asiakaslähtöisen tulosorientoituneen ajattelun avulla. Esityksessä todetaan, että indikaattoreiden tehostettu seuranta aiheuttaa lisätyötä, siitä syystä on kiinnitettävä erityistä huomiota tiedon keräyksen automatisointiin ja reaaliaikaisen tietomallien hyödyntämiseen johtamisessa. Tätä tukee 8 § mahdollistama tietojen käsittely toiminnallista suunnittelua varten.
- Kokeilussa tulisi ottaa huomioon lausuntokierroksella oleva HE laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista. Esityksessä säädösmuutoksilla

mahdollistettaisiin joiltakin osin asiakashoito-, ja kuntoutussuunnitelman yhdistäminen yhdeksi suunnitelmaksi.

- Asiakkuuden käsite tulisi määritellä laajana. Ehdotus täydennykseksi: Asiakkaita ovat myös ne, jotka saavat etuuksia ja palveluja koskevaa ohjausta tai neuvontaa (tämän sisältöinen määrittely sisältyy myös HE laiksi sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista). Tällä turvataan nopeampaa asiakkaan tarpeidenmukaista palveluohjausta ja tarpeiden arviointia sekä palvelujen kohdentamista prosessin edetessä ja avun tarpeen kasvaessa.

Hyvinvoinnin integroitu toimintamalli (luku 2)

3 § Hyvinvoinnin integroidun toimintamallin edistäminen

Lain tavoitteena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä niille laissa ja säädöksissä annettuja velvoitteita sekä niiden toteuttamisen ohjausta ja edistää asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintatapojen ja rakenteiden kehittämistä ja käyttöä taloudellisemmin ja tuottavammin. Tästä syystä laissa tulisikin nostaa vahvemmin asiakasnäkökulma ja integroitu toimintamalli asiakkaan arkea koskevista lähtökohdista prosessien sujuvoittamiseksi ja päällekkäisten arviointien vähentämiseksi. Yhteisen palvelusuunnitelman keskiössä tulisi olla asiakkaan tavoitteellinen arjessa selviytymistä tukeva toiminta sen hyödyntäminen. Suunnitelman käytön tulisi ohjata asiakkaan palveluprosessia, ei vain yhteistä kirjaamista ja tietojen säilyttämistä viranomaisia varten.

Siitä syystä suunnitelman käyttö tulee olla kaikkien asiakkaan prosessiin osallistuvien käytössä roolien mukaisesti vaikka tietojen päivittämisestä vastaakin asiakasvastaava. Tästä esimerkkinä on paljon apua saavan kotihoitoasiakkaan viikko-ohjelman koordinointi: asiakas saa siivouspalvelua, ateriapalvelua, kuljetuspalvelua, toimintakyvyn tukemiseen kuntoutusta ja päivittäistä hoivaa sekä kroonisten sairauksien seurantaa ja hoitoa. Asiakas käy muistikerhossa kerran viikossa. Asiakkaan arjen selviytymistä tukevat palvelut on koordinoitava ja aikataulutettava niin että apu on tasaista eri viikonpäivänä ja vuorokauden aikoina. Toimijoiden on sovittava roolit miten tätä asiakaslähtöisyyttä tuetaan. Toimijoita voi olla useita esim. kotihoitoa toteuttava tiimi, asiakkaat, omaiset, kolmannen sektorin toimijat, yksityiset palveluntuottajat. Prosessissa on voitava hyödyntää yhteistä suunnitelmaa asiakaslähtöisesti.

Laissa oli selvästi tuotu esille tarve yhtenäiselle Palvelusuunnitelmalle, joka yhdistää eri lainsäädännössä olevat mm. hyvinvoinnin lisäämiseen tähtäävät suunnitelmat mahdollisuuksien ja kokeilussa mukana olevien kuntatoimijoiden harkinnan mukaan yhdeksi kokonaisuudeksi. Tämä on selkeä parannus nykyiseen tilanteeseen. Mutta kun mietitään kuntien toimintaprosessien tehostamista ja

kuntatoimijoiden operatiivisen integraation lisäämistä, voisi kokeilulakia viedä vielä pidemmälle.

Palvelusuunnitelma on vain yksi asia potilaan / asiakkaan asioiden moniammatillisessa hoitamisessa. Auttaako kokeilulaki esim. tilanteeseen, jossa organisaatiossa on yhdistetty ajan käytäntöjen mukaisesti päihdehuollon ja mielenterveyspalveluiden palvelukokonaisuudet yhteen organisaatioon? Esimerkiksi voimassa oleva regulaatio ja KANTA-arkiston käytännön toteutus estävät operatiivisen kirjaamisen yhteiseen kertomukseen tällä hetkellä ja olemassa olevia integroituja toimintamalleja joudutaan nyt purkamaan KANTA-arkistoon liittymisen takia.

4 § Yhteinen palvelusuunnitelma monialaisessa yhteistyössä

Mitä tarkoittaa palvelusuunnitelma? Pelkkä palvelusuunnitelma ei ole kokonaisratkaisu vaan tätä edeltää moniammatillinen palvelutarpeen arviointi ja mahdollisesti sitä edeltävä palveluneuvonta. Palvelusuunnitelma on pitkälti seuraus näistä tehtävistä.

Mikä on Palvelusuunnitelman suhde terveydenhuollon potilaskertomukseen ja sosiaalitoimen asiakaskertomukseen? Lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut avaavat kyllä asiaa mutta itse laki ei sitä tee. Palvelusuunnitelma on suunnitelma, miten on hoidon/palvelun toteutumisen kirjaaminen? Aikaisemmissa kommentoissa mainittiin päihdehuollon ja mielenterveyspalveluiden toiminnallinen integraatio ja integraation suhde kirjaamiseen ja eri rekistereihin. Mikä olisi tämän kokeilulain tuoma etu esimerkiksi seuraavassa esimerkissä? Mitä mahdollisuuksia kokeilulaki tuo esimerkiksi äitiyspoliklinikalle / äitiysneuvolalle nähdä tietoja siitä miten äiti on käynyt päihdehuollon palveluissa, esimerkiksi huumeeseulojen ottamisen ennakkoimista varten.

Esimerkki:

Raskaana olevan alkoholisoituneen ja huumeita käyttävä äidin (jolla on kaksi aikaisempaa lasta kahden eri isän kanssa, joiden asioita hoidetaan omissa sosiaalihuollon prosesseissaan) kanssa tehdään päihdehuollon kuntouttava suunnitelma, kuten myös kahden aikaisemman lapsen tapaamisen suhteen lastensuojeluun liittyvä asiakassuunnitelma. Äiti on käynyt äitiyspoliklinikalla / äitiysneuvolassa satunnaisesti.

Tässä pykälässä on listattu eri lainsäädäntöjä, joiden mukaisesti eri kuntatoimijat ovat veloitettuja laatimaan erilaisia suunnitelmia. Onko 1.8.2014 voimaan tuleva Oppilas- ja opiskeluhoitolaki (1287/2013) sellainen laki, joka tulisi sisällyttää tähän listaukseen? Kyseisen lain pykälässä § 13 käsitellään Opiskeluhoitosuunnitelmaa ja pykälässä § 20 Opiskeluhoillon kertomuksia.

Edellä olevan perusteella ehdotetaan kokeilussa olevan palvelusuunnitelman käsitteen laajentamista siten että se mahdollistaa asiakkaan tarpeenmukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelun kannalta tarpeellisen tiedon ja asiakkaan palvelukokonaisuuden toteutuksen osalta tarvittavan tiedon yhdistämiseen yhteiseen palvelusuunnitelmaan. Pelkkä suunnittelu ei yksin riitä, yhteinen tieto tarvitaan miten suunnitelma käytännössä toteutuu. Tätä edellyttää myös indikaattoreiden seurantatiedon ajantasainen saatavuus.

Ehdotettu laki ei vaikuttaisi lakisääteisiin yhteistyövelvoitteisiin ja niihin liittyviin monialaisesti laadittaviin tai yhteisiin palvelu-, hoito- tai muihin asiakassuunnitelmiin. Sen sijaan näitä erilaisia lakisääteisiä, moniammatillisesti laadittuja palvelusuunnitelmia voitaisiin ehdotetun lain perusteella yhdistää yhteiseksi palvelusuunnitelmaksi muissa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä taikka esimerkiksi päivähoitossa, opetustoimessa tai nuorisotoimessa laadittujen, asiakasta koskevien suunnitelmien kanssa.

5 § Yhteisten palvelusuunnitelmien hallinnointi

Onko tarkoituksen mukaisesti avata tämän pykälän kolmannessa momentissa mainittua asiakasvastaavan roolia? Millä perustein rooli määräytyy moniammatillisessa yhteistyössä? Esimerkin omaisesti Oppilas- ja opiskeluhuoltolaissa (1287/2013) vastaavan tyyppinen rooli on paremmin määritelty.

Suunnitelmien yhdistämiseen osallistuisi pykälän 3 momentin mukaan eri viranomaisia ja muita toimijoita asiakkaan kulloisenkin palvelutarpeen mukaan. Säännös edellyttäisi, että yksi yhteistyöhön osallistuvista ammattihenkilöistä toimisi asiakasvastaavana. Tätä tulisi täsmentää siten, että suunnitelmaa hyödyntäisi asiakkaan palvelujen järjestämisessä hoitoon/kuntoutukseen ja palveluun osallistuvat vaikka asiakasvastaava toimii rekisterin vastuuhenkilönä.

7 § Henkilötietojen tallentaminen

Tämän pykälän toisessa momentissa on mainittu seuraavasti

”asiakasvastaava voi tallettaa yhteisen palvelusuunnitelman sekä yhteistyössä syntyviä muita asiakirjoja ja tietoja niitä varten perustettavaan rekisteriin...”

Tekstin muotoilu viittaa implisiittisesti siihen, että muut kuin asiakasvastaava eivät voi tallentaa tietoja yhteiseen rekisteriin. Todennäköisesti laissa on haettu kaksivaihteista toimintaa, jossa asiakasvastaava toimii tässä pykälässä tarkoitettun rekisterin vastuuhenkilönä kyseisen asiakastapauksen osalta ja hyväksyy vastuunsa mukaisesti palvelusuunnitelman päätymisen rekisteriin, kuitenkin niin,

että palvelusuunnitelma laaditaan sähköisesti moniammatillisesti muualla. Onko näin?

Tämän pykälän teksti on epäselvä ja sitä tulisi tarkentaa. Samalla tulee paremmin tuoda esille ymmärrystä siitä, että syntyvä palvelusuunnitelma ei ole "paperinen" ja "proosallinen" dokumentti vaan rakenteista tietoa, joka rakentuu ja tallentuu moniammatillisen kirjaamisen kautta kronologisena kertomuksena, koostuen rakenteisista tiedoista. Yhtälailla on mahdollista, että moniammatillinen palvelusuunnitelma syntyy suoraan rekisteriin.

Rekisterinpitäjyys asia on niin laaja, että se tulee selkeästi erottaa omaksi pykäläkseen. Tekstissä on mainittu, että rekisterinpitäjänä toimii kunnan virasto tai toimintayksikkö - tämä käsittänee toimintayksikkökäsitteen kautta myös kuntayhtymärakenteet?

Onko tämän pykälän mukaiselle rekisterille ajateltu olevan jotakin suhdetta KANTA-arkistoon? Jos on niin tässä laissa tulisi tarkastella riittävilta osin tämän lain merkitystä Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä -laille.

Onko tämän pykälän mukaiselle rekisterille ajateltu olevan jotakin suhdetta esimerkiksi 785/1992 (pykälä 12 §) mukaiseen lainsäädäntöön ja edelleen 831/1994 lainsäädäntöön? Jos on, asia tulee selvyiden vuoksi todeta esimerkiksi tämän lain "Rekisterinpitäjyys" pykälässä.

8§ Tietojen käsittely toiminnallisia suunnitelmia varten

Lakiesityksen tämä pykälä tukee hyvin tietojohdamista.

23 § Toimeentulotukihakemusten vastaanotto ja niitä koskevien tietojen käsittely

Tässä keskitytään toimeentulotukihakemukseen ja vaikka toiminta siirtyykin Kelalle niin integraatiota Kela ja sosiaali- ja terveydenhuollon välillä tarvitaan edelleenkin. Esimerkiksi varhainen puuttuminen, ennakoiva toiminta, tai toiminnalliset prosessit esimerkiksi vammautuneiden kuntouttamiseen liittyvissä hallinnollisissa tukipäätöksissä jne.

Nuorisotakuu (luku 7)

Edellä hyvinvoinnin integrointia toimintamallia lukuun 2 annetut kommentit soveltuvat myös nuorisotakuun osalta.

Asiakastietojen vaihtoon ja tietosuojakysymysten ratkaisemiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota työllisyydenhoidon vastuiden ollessa useilla eri toimijoilla.

Kunnille on säädettävä riittävä toimivalta aktivointivolyymien kasvattamiseen ja resursoitava palvelut riittävästi.

- Työvoiman palvelukeskusten operatiivisen johtamisen tulee olla kunnilla. Johtajuudesta on säädettävä laissa.
- Toimintamallista ja toiminnan tavoitteista on kyettävä sopimaan alueellisesti. Paikalliset olosuhteet on huomioitava moniammatillisen yhteispalvelun toteutuksessa



Pentti Itkonen
toimitusjohtaja



Merja Tepponen
kehitysjohtaja



Toni Suihko
tietohallintojohtaja