



Helsingin yliopisto
Lausunto
HY/9700/00.13.00/2024
29.07.2024

Sosiaali- ja terveysministeriölle: kirjaamo.stm@gov.fi

Viite: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta (VN/12900/2024)

Asia: Helsingin yliopiston lausunto viitteessä ilmenevästä esityksestä

Helsingin yliopisto lausuu luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta (VN/12900/2024) seuraavan.

Lausuntoon ovat osallistuneet ja antaneet näkemyksiä valtiotieteellisen tiedekunnan professori Timo Harrikari, professori Ilse Julkunen ja apulaisprofessori Maija Jäppinen sekä Svenska social- och kommunalhögskolanin professori Helena Blomberg-Kroll.

Lausunnonantajan näkemykset sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta:

Esityksen keskeinen sisältö on sosiaalityöntekijän sijaispätevyyden madaltaminen siten, että jatkossa oikeus toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä mahdollistettaisiin myös henkilölle, joka on suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon osana tai sen lisäksi sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun. Lisäksi henkilöillä, joilla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinto ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito, olisi oikeus toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä.

Hallitus perustelee lakimuutosta henkilöstön riittävyyden varmistamisella, työnjaon selkeyttämisellä, ammattilaisille suotavalla mahdollisuudella keskittyä ydinosaamiseen sekä asiakkaiden oikeudella hyvää sosiaalihuoltoon. Tavoitteet ovat kannatettavia, mutta niitä ei saavuteta esitetyllä lakimuutoksella.

Helsingin yliopisto ei pidä lakimuutosta kannatettavana. Lakimuutos on ongelmallinen erityisesti sosiaalihuollon asiakasturvallisuuden ja asiakkaiden oikeusturvan kannalta. Madalletuin kelpoisuusehdoin lastensuojelussa toimiminen voi johtaa siihen, ettei työntekijöillä ole riittävä sosiaali-oikeudellista osaamista, mikä vaarantaa palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden. Lakimuutos heikentäisikin erityisesti lastensuojelun kaltaisia kriittisiä palveluja, joissa tarvitaan syvällistä ammattitaitoa ja ymmärrystä. Lisäksi on syytä huomioida, että palvelujen heikentäminen voi lisätä tarpeita kalliimmille interventioille myöhemmin.

Lakiesityksen toinen keskeinen ongelma on, ettei se tarjoa kestäviä ratkaisuja työvoimapulaan, vaan kiihdyttää pyörövi-ilmiotä, jossa tilapäisesti palkatun työntekijän työsuhte päättyy pian hänen perehdyttyään tehtäviin. Hyvää esityksessä on, että enintään vuoden määräajasta tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimiseen pidetään kiinni. Tutkintoon johtavassa koulutuksessa sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevien sijaispätevien henkilöiden osalta tämä tarkoittaa sitä, että he valmistuvat, saavat laillistuksen ja siirtyvät tilapäisen sosiaalityöntekijän roolista vakituisiin tehtäviin jo hie-man työkokemusta saaneina. Pelkät avoimen yliopiston opinnot suorittaneilla ei ole tällaista näky-mää ammatillisen kelpoisuuden saavuttamiseen lähitulevaisuudessa, joten heidät pyörövi ohjaa määräajan täytyessä ulos. Tässä kokonaisuudessa huomioimatta jää se lisäkuorma, jonka vaihtu-vien sijaisten perehdyttäminen ja ohjaaminen aiheuttaa vakituisille työntekijöille. Tilapäisesti toimi-vat sosiaalityöntekijät tarvitsevat laillistetun sosiaalityöntekijän ohjausta ja valvontaa, mikä lisää pä-tevien sosiaalityöntekijöiden kuormitusta. Tämä voi johtaa työssä jaksamisen ongelmiin ja heiken-tää palvelujen laatua entisestään. Kelpoisuuksien heikentäminen yhdistettynä muihin nyt valmistel-taviin muutoksiin voivat johtaa siihen, että yhä useampi pätevä sosiaalityöntekijä jättää alan, mikä pahentaa työvoimapulaa ja heikentää palvelujen laatua.

Lakiesitystä ohjaa kestävä ajattelu, että riittävän ammattitaidon voisi hankkia jollain muullakin tavalla kuin mitä saman lain 7§ määrittelee. Jää työnantajien arvioitavaksi, milloin henkilöllä on lakiesityksessä mainittu "riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito", vaikka hän ei olisi suorittanut osana avoimen yliopiston perus- ja aineopintojaan edes sosiaalityön käytännön harjoittelua. Siten lakiesityksen tavoite sijaispätevyyttä koskevan käsitteistön yhdenmukaistamisesta ei toteudu. Vaa-rana on, että muutoksen myötä laista tulee sisäisesti ristiriitainen. On myös poikkeuksellista, että kehysriihipäätöksen ajamana esitetään muutoksia sosiaalityöntekijöiden kelpoisuusehtoihin juuri keskellä laajempaa sote-alan ammattihenkilölainsäädännön uudistusta. Yksittäiset muutokset voi-vat olla epätarkoituksenmukaisia ja heikentää lain kokonaisuudistuksen johdonmukaisuutta.

Helsingin yliopiston näkökulmasta kestävämpi ratkaisu sosiaalityöntekijäpulaan olisi resursoida so-siaalityön yliopistokoulutuksen (erityisesti maisteriopintojen) aloituspaikkamäärien kasvattamista ja samanaikaisesti kehittää määrätietoisesti sosiaalityöntekijöiden palkkausta ja työoloja hyvinvointi-alueilla. Kelpoisuuksien heikentäminen ei ratkaise työvoimapulan taustalla olevia perusongelmia, vaan voi entisestään pahentaa tilannetta lisäämällä pätevien sosiaalityöntekijöiden kuormitusta ja heikentämällä työoloja. THL:n ja Talentian viimeaikaiset selvitykset osoittavat, että palkkaus ja pie-nempi asiakasmäärä ovat keskeisiä tekijöitä sosiaalityön vetovoimassa. Hallituksen samanaikaiset suunnitelmat nostaa lastensuojelun asiakasmitoitusta taloudellisten säästöjen aikaansaamiseksi vaarantavat palvelujen laadun ja työntekijöiden jaksamisen. Suuri asiakasmäärä heikentää mah-dollisuuksia tarjota laadukkaita, yksilöllisiä ja oikea-aikaisia palveluja lapsille ja perheille ja voi siten kostautua myöhemmin paljon suurempina kustannuksina raskaammissa ja kalliimmista palve-luissa sekä syventää myöhemmin vaikeasti katkaistavia ylisukupolvisen huono-osaisuuden kier-teitä.

Svenska social- och kommunalhögskolans synpunkter

I Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 12 § i lagen om yrkesut-bildade personer inom socialvården föreslås förändringar gällande bestämmelserna om vem som har rätt att tillfälligt vara verksam i socialarbetaryrket, dvs vem som s.a.s. är vikariebehörig som socialarbetare. Enligt den rådande lagstiftningen gällande yrkesutbildade personer inom socialvår-den kan den som studerar för att bli socialarbetare och med godkänt resultat har avlagt ämnesstu-dierna och praktik i socialt arbete tillfälligt i högst ett år vara verksam i socialarbetaryrket. Den studerande ska arbeta under ledning och översyn av en utexaminerad socialarbetare.

Förslaget till lagförändring går i praktiken ut på att även personer som studerar socialt arbete som bämne eller vid öppna universitet kan vikariera som socialarbetare för högst ett år. Närmare be-

stämt föreslås följande tillägg: *”..rätt att tillfälligt vara verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter i högst ett år också ges den som inom ramen för en lämplig högskoleexamen inom det sociala området eller utöver en sådan examen har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller den som utöver lämplig högskoleexamen inom det sociala området och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet.”*

Förändringen motiveras främst med bristen på socialarbetare inom välfärdsområdena, framför allt inom barnskyddet. I motiveringarna anges även att socialvårdsklienternas rätt till socialvård av god kvalitet tryggas genom lagförändringen.

SSKH motsätter sig dessa förändringar gällande vikariebehörigheten för socialarbetaruppgifter eftersom de inte tryggar klienters rätt till socialvård av god kvalitet och för att den kroniska socialarbetarbristen inte kan avhjälpas med de föreslagna förändringarna.

Detta beror på ett flertal faktorer: Ett flertal utredningar och rapporter av THL och Talentia visar nämligen att socialarbetarbristen hänger samman med utmanande arbetsförhållanden och otillfredsställande lönesättning och därmed kan de föreslagna lagförändringarna inte utgöra en hållbar lösning för att förbättra tillgängligheten och tillräckligheten av socialarbetare. Valviras register över yrkesutbildad personal inom social- och hälsovården visar även på tusentals legitimerade socialarbetare som inte är anställda av välfärdsområdena. Kunskap om varför dessa socialarbetare inte är verksamma inom det offentliga socialarbetet och vilka förutsättningar det finns för att rekrytera dessa till välfärdsområdena behövs innan man kan vidta effektiva åtgärder för att kunna åtgärda socialarbetarbristen. Vidare har vetenskapliga studier genomförda vid SSKH, HU och Åbo universitet tydligt visat att framtida socialarbetare har höga förväntningar på att kunna använda sig av sin yrkeskompetens även i andra uppgifter (så som utvecklingsuppgifter och uppgifter i anslutning till strukturellt socialt arbete), inte enbart i direkt klientarbete. På basis av ovannämnda borde den kroniska socialarbetarbristen inom välfärdsområdena snarare motarbetas genom en utveckling av socialarbetares arbetsbilder, förbättrade arbetsvillkor och lönesättning samt genom att socialarbetarna i en högre grad involveras i utvecklingen av praxis inom välfärdsområdena än en kompetensförändring vad gäller socialarbetarvikarier.

På basis av befintlig forskning på området ger den presenterade lagändringen alltså ingen hållbar lösning på det sociala arbetets kroniska utmaningar, utan i stället föreligger en ytterst stor risk för att arbetskraftsbristen inom branschen förvärras: arbetsbelastningen för legitimerade socialarbetare riskerar att öka, eftersom utbildningskompetensen bland vikarierande socialarbetare om lagförslaget förverkligas hotar bli betydligt tunnare än vad den är i dagsläge. Dessutom skulle lösningen ytterligare belasta de ordinarie, legitimerade socialarbetarna, eftersom en person som tillfälligt arbetar som socialarbetare alltid behöver en legitimerad socialarbetares vägledning, stöd och tillsyn i sitt arbete. Enbart inom barnskyddslagen föreskrivs t.ex. över 30 arbetsuppgifter som kräver beslutsfattande uttryckligen av en socialarbetare.

Samtidigt utgör besparingskraven inom välfärdsområdena en ytterligare utmaning som kan leda till att allt flera legitimerade socialarbetare överväger att byta jobb och att arbetskraftsbristen inom välfärdsområdena därmed ytterligare förvärras.

Förslaget är även problematiskt ur klientsynvinkel. Vikarierande socialarbetares svagare kunskapsmässiga grunder (t.ex. i socialrätt som inte alltid ingår i ämnesstudierna vid det öppna universitetet) äventyrar klientsäkerheten. Vikarierande socialarbetare utan en given examensstudieplats riskerar även att skapa ett system ännu mera beroende av kortvariga anställningar där det är svårt att bygga upp långsiktiga och förtroendefulla klientrelationer, som i sin tur utgör själva basen för ett gott och genomslagskraftigt socialt arbete.

Lagförslaget återspeglar inte heller en förståelse för det sociala arbetets uppgifter och natur. Legitimerade socialarbete utför krävande specialistuppgifter som kräver en räckvidd av olika specifika

kompetenser inom olika substansområden inklusive juridiska och etiska frågeställningar. Enligt rådgivande lagstiftning kan socialarbetsstudenter med avklarade ämnesstudier samt avklarad praktik anställas som tidsbundna socialarbetare för högst ett år. Denna grupp går under inga omständigheter att jämföra med de grupper som enligt det nu aktuella lagförslaget föreslås kunna fungera som vikarierande socialarbetare. Exempelvis har socialarbetsstudenter en given möjlighet att bli legitimerade socialarbetare under sitt vikariat eller strax efter det, vilket inte gäller de grupper som nu föreslås bli vikariebehöriga.

SSKH finner det även problematiskt att lagförslaget utgår från bestämmelser om en alternativ tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet i stället för den praktik som ingår universitetens socialarbetarutbildning. I motiveringarna anges nämligen *"Med några undantag är det möjligt endast för dem som studerar för en examen i socialt arbete att avlägga praktik, varför det i paragrafen föreslås bestämmelser om en alternativ tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Tillfälligt verksamma i en socialarbetares uppgifter har utöver de som studerar för yrket också sådana personer varit som länge arbetat huvudsakligen inom det sociala arbetet och som har för avsikt att börja studera för en examen i socialt arbete genom grundstudier och ämnesstudier som avlagts vid ett öppet universitet. Arbetsgivaren svarar för bedömningen av en högskoleexamens lämplighet samt av att den praktiska erfarenheten och yrkesskickligheten är tillräcklig. Arbetsgivaren ska sålunda i varje enskilt fall bedöma om personens utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet är tillräckliga för det kunnande som förutsätts för de arbetsuppgifter som ska anvisas personen."*

Förslaget förefaller därmed att ge arbetsgivaren en behörighet som hittills tillfallit universiteten. Detta är problematiskt då den handledda praktiken i socialt arbete är en integrerad del av universitetsstudierna i en socialarbetarutbildning; praktikstudierna ges i samarbete mellan legitimerade handledare på fältet och av universitetets lärare och i praktikstudierna kombinerats teori och praktik i socialt arbete, vilket är helt väsentligt även för vikarierande socialarbetare, Förslaget verkar även att gå emot substanslagstiftningen som utgår från att personer som nu föreslås bli vikariebehöriga skall "med godkänt resultat ha avlagt grundstudierna, ämnesstudierna samt praktik i socialt arbete".

Onko lakiehdotuksen olennaisia vaikutuksia arvioitu riittävästi? Mitä muita olennaisia vaikutuksia lakiehdotuksella voidaan arvioida olevan?

Hallituksen kehysriihipäätös, johon lakiesitys palautuu, on tehty ilman sosiaalialan asiantuntemusta ja ymmärrystä päätösten seurauksista. Esitystä laadittaessa ei ole huomioitu sosiaalialan ammattilaisten näkemyksiä ja asiantuntemusta, mikä voi johtaa muutoksen seurauksena epärealistisiin odotuksiin ja haitallisiin vaikutuksiin.

Muutosesitys on tehty ilman riittävää ymmärrystä hyvinvointialueiden arjesta ja siitä, miten muutos vaikuttaa käytännössä sosiaalityön arkeen ja ammattilaisten työskentelyolosuhteisiin. Lakiesityksen vaikutuksia on perustelutekstissä arvioitu ja arviointi sisältää tärkeitä huomioita, mutta vaikutustenarviointi on suppea. Hälyttävää on, että perustelutekstissä käsitellyt arvioituja negatiivisia vaikutuksia muun muassa lastensuojelun sosiaalityön laatuun ja asiakasturvallisuuteen ei ole lainkaan huomioitu lakiesityksen sisällössä. Niukalle käsittelylle jää muun muassa se kuormitus, jota jatkuvasti vaihtuvien, aiempaa ohuemmalla osaamisella tehtäväänsä tulevien sijaisten perehdytys ja työn ohjaaminen aiheuttaa laillistetuille sosiaalityöntekijöille ja kuinka lakimuutos vaikuttaa heidän motivaatioonsa pysyä alalla.

Allekirjoittaja
Vararehtori Hanna Snellman
Helsingin yliopisto

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Helsingin yliopiston asian- ja dokumentinhallintajärjestelmässä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu

Asian HY/9700/00.13.00/2024 asiakirja

Lista allekirjoittajista

Allekirjoittaja

Todennus