

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Pyrkimystä vahvistaa työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tukemista sosiaalihuollon yhtenä keskeisenä tehtävänä sekä irtautumista kuntouttavaan työtoimintaan liittyvästä velvoittavuus- ja aktivointilogiikasta pidetään perusteltuna tavoitteena.

Lapsiperhepalvelun ja siihen sisältyvän taloudellisen tuen esitys on kannatettava, joka voi parantaa tuen oikea-aikaisuutta sekä kohdentumista perheiden tarpeisiin. Esitetyt toimet ovat sinällään hyviä, mutta huolta herättää rahoitus. Esitettyjen säästölaskelmien arviot ovat epärealistisia, koska samaan aikaan esitys pohjaa voimakkaasti rahoituksen vähentämiseen.

Ehdotetut muutokset voivat heikentää vammaisten henkilöiden tarpeisiin vastaamista ensisijaisella lainsäädännöllä, koska pienentyvän rahoituksen ja sosiaalipalveluihin ehdotettujen muutosten myötä palvelujen sisällöt voivat jäädä liian rajatuiksi erityisryhmille. Edellä kuvattu voi lisätä tarvetta vastata asiakkaiden tuen tarpeisiin vammaispalveluissa ja lisätä kustannuksia erityislainsäädännön puolella, vaikka asiakkaiden tarpeisiin olisi pystytty vastaamaan ensisijaisella lainsäädännöllä.

Yksi asiakassuunnitelma sosiaalihuollon asiakkaalle vähentää päällekkäistä työtä ja koordinoi paremmin asiakkaan palvelutarpeen ja palveluiden kokonaisuutta. Lakiehdotus tarvitsee kuitenkin täsmennyksiä suhteessa erityislainsäädäntöön.

Todellisuudessa asiakastyöhön käytettävä henkilöstömäärä ei lisääntyisi. Tämä ei vastaa ennaltaehkäisyä ja varhaisen tuen vahvistamista sekä oikea-aikaista tuen saantia. Esityksen riskinä nähdään asiakkaiden tilanteiden vaikeutuminen entisestään ja raskaampien palveluiden kustannusten nousu.

Esityksen tavoite kiinnittää huomiota sosiaalihuollon asiakkuuteen ja asiakassuunnitelmaan kuuluvaan vaikuttavuuden arviointiin siitä, vastaako asiakkaan saama tuki hänen tuen tarpeisiinsa. Lain toimeenpanon onnistuminen vaatii myös rakennettuja ja toimivia TKKI-rakenteita sosiaalihuoltoon sekä hyvinvointialueella että yta-tasoisesti.

Lain toimeenpanon aikataulu tunnistetaan kohtuuttomaksi riskiksi hyvinvointialueella. Tästä syystä lakiin toivotaan kirjattavan siirtymäaikaa. Hyvinvointialue veloitetaan suunnittelemaan ja organisoimaan sosiaalihuollon rakenteet ja ammattihenkilöiden vakanssien uudelleen allokointi sekä uudet palvelukokonaisuudet. Tämä tarkoittaa palvelukuvausten, myöntämisperusteiden sekä mahdollisten kilpailutusten toimeenpanoa sekä mahdollisten yhteistoimintaneuvotteluiden käynnistämistä.

Hankintaprosessit ovat pitkiä, erityisesti uusia palveluita kilpailuttaessa. Lain muutokset vaativat henkilöstön kanssa yhteistoimintaneuvotteluita ja niiden kesto sekä tulosten toimeenpano vaativat poikkeuksetta vähintään puoli vuotta.

Uudistuksen tuomat muutokset tietojärjestelmiin ovat laajoja vaatien koulutusten suunnittelun ja toimeenpanon tuhansille työntekijöille puhumattakaan niiden taloudellisista vaikutuksista hyvinvointialueen tietohallinnossa. Käytännössä tietojärjestelmien päivittäminen järjestelmätoimittajalta vietyä toimintaan ei käytännössä tapahdu lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla ilman siirtymäaikaa.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Uudistuksen toteutuminen riippuu käytännön toteutuksesta, riittävätkö resurssit, henkilöstön saatavuus ja osaaminen sekä siitä tuleeko lakiin siirtymäaika. Järjestelmä on ollut pitkään korjaaviin palveluihin painottuva, kulttuurin muutos tarvitsee aikaa.

Esityksen rahoituspohja ja siihen liittyvät tavoitteet herättävät merkittävää huolta. Esitetyt säästölaskelma tavoitteet eivät vastaa hyvinvointialueiden todellista tilannetta, jossa varhaista tukea, asiakasprossin keventämistä ja kustannusten hallintaa on jo toteutettu laajasti. Esitetyt uudistukset ovat osin jo toistoa tehdyistä muutoksista, eikä niihin näin olen liity uutta säästöpotentiaalia esitetyssä laajuudessa.

3 Lausuntopalaute luvusta 1, onko erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta koskeva pykäläesitys 5 a § kannatettava?

Kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Perusteltua on määritellä erityisen tuen tarve toimintakyvyn ja yksilöllisen tilanteen perusteella. Määrittely on silti hyvin epämääräinen.

Vammaispalveluissa on tärkeää, että erityistä tukea tarvitsevan henkilön tuen tarpeen arvioinnista ja omatyöntekijän tehtävästä vastaa sosiaalityöntekijä. Vammaispalvelulaissa säädetään julkisen vallan käytöstä perusoikeuksien rajoittamisessa, jolloin sosiaalityöntekijän rooli on välttämätön. Vammaispalveluissa on paljon eettisesti vaativia kysymyksiä sekä haastavan lainsäädännön soveltamista, jotka edellyttävät sosiaalityöntekijän osaamista.

4 Lausuntopalaute luvusta 2, onko erillinen hyvinvoinnin edistämistä koskeva 10 a § kannatettava?

Kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esityksen muotoilu jää yleiselle tasolle ollakseen ohjauksellisesti vaikuttava. Pykälää toivotaan täydennettävän yhdellä konkreettisella veloitteella, joka voisi olla esimerkiksi sisällyttää hyvinvointikertomusten seurantaan erikseen arviointi sosiaalihuollon hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettujen toimien toteutumisesta, riittävydestä ja vaikuttavuudesta. Suhde rakenteelliseen sosiaalityöhön tulisi kuvata selkeämmin lain perusteluissa, jotta päällekkäisyyksiltä vältytään ja koordinaatio tehostuu.

Esitys vahvistaa sosiaalihuollon ennaltaehkäisevää tehtävää ja tunnistaa hyvinvoinnin edistämisen osaksi sosiaalihuollon omaa asiantuntijatyötä. Uusi 10 a § kokoaa hajanaista sääntelyä ja laajentaa näkökulmaa yksilöpalveluista väestö- ja yhteisötasolle. Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetussa lain 12 §:ssä säädetään erikseen ikääntyneen väestön hyvinvointia edistävästä palveluista.

5 Lausuntopalaute luvusta 3 - sosiaalityö ja sosiaaliohjaus: Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen aseman ja roolin vahvistaminen ensisijaisena tapana vastata tuen tarpeisiin on perusteltua. Ehdotukset tukevat sitä, että sosiaalihuollon tarpeisiin vastataan ensisijaisesti ammatillisella asiantuntijatyöllä.

Sosiaalityön riittävyttä haastaa vammaispalvelulain uudistus, joka on lisännyt vaativien ja monialaisten asiakkaiden määrää sosiaalihuoltolain mukaisissa peruspalveluissa.

Toteutuessaan muutos vaatii resurssin uudelleen tarkastelua, sillä se lisännee sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien tarvetta peruspalveluissa, jotta pystytään turvaamaan laatu ja turvallisuus sekä tekemään vaikuttavaa ja muutokseen johtavaa työtä. Tällä hetkellä asiakasmäärät yksittäisellä työntekijällä voivat olla korkeita ja yksistään esitetyllä kirjaamisen keventämisellä ei mahdollisteta laadukkaan sosiaalityön tekemistä. Riskinä on, että asiakkaat eivät ohjaudu oikea-aikaisesti riittävän vaativaan asiantuntijatyöhön, mikä lisää raskaampien palvelujen tarvetta ja kustannuksia pitkällä aikavälillä.

Vammaisten henkilöiden osalta todetaan lausuntona, että he tarvitsevat arjen ja itsenäisen elämän tueksi usein myös sosiaalipalveluja. Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus itsessään harvoin ovat riittäviä keinoja vastata vammaisten henkilöiden tuen tarpeeseen. Lakiehdotuksessa täytyy varmistua siitä, että myös vammaiset henkilöt saavat tarvitsemiaan palveluja ensisijaisen lainsäädännön perusteella.

6 Lausuntopalaute luvusta 3 - lapsiperhepalvelu: Onko ehdotus uudesta lapsiperhepalvelusta ja siihen sisältyvästä taloudellisesta tuesta selkeä ja toteutettavissa oleva?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Muutos mahdollistaa taloudellisen tuen maksamisen erityisen tuen tarpeessa olevalle lapselle, mikä voi parantaa tuen oikea-aikaisuutta ja kohdentumista lapsen yksilöllisiin tarpeisiin (esim. välttämättömät arjen menot, koulunkäynnin ja osallisuuden tukeminen tai harrastusmahdollisuudet) sekä ehkäistä tilanteen kriisiytymistä ja raskaampien palvelujen tarvetta.

Tukea tarjoavien palveluiden kokoaminen yhdeksi palveluksi selkeyttää tilannetta asiakkaan näkökulmasta, poistaa palveluiden välillä olevia mahdollisia raja-aitoja, vähentää tarvetta toistuviin ja päällekkäisiin arviointeihin sekä vähentää ammattilaisten tekemää päällekkäistä työtä. Esityksessä tulisi huomioida paremmin palvelujen yhteensovittaminen erityislainsäädännön kanssa.

Keskeiset haasteet liittyvät palvelurakenteen muutokseen ja sen toteuttamisedellytyksiin. Hyvinvointialueella on jo tehty merkittävää varhaisen tuen ja ennaltaehkäisyn uudistustyötä lapsiperhepalvelujen kehittämistyössä: palveluja on uudistettu kohti matalan kynnyksen tukea, suhdeperusteisuutta on vahvistettu ja ostopalvelujen käyttöä on pystytty vähentämään siirtämällä palvelutuotantoa omaan toimintaan. Esitetyt uudistukset ovat monilta osin toistoa jo toteutetuista

muutoksista, eikä esityksessä esitettyihin säästöihin ole tunnistettavissa vastaavaa toteuttamispotentiaalia. Riskinä on, että lisäleikkaukset tai oletukset uusista säästöistä kohdistuvat edelleen samoihin palveluihin, jolloin varhaisen tuen kokonaisuus heikkenee entisestään. Tämä on ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa ja lisää todennäköisesti raskaampien ja kalliimpien palveluiden tarvetta.

Ehdotetun 18 §:n mukaisia palveluita tulisi pystyä järjestämään alaikäiselle, vaikka kaikkien huoltajien suostumusta ei saataisi, jos palvelu on lapselle tarpeellinen ja hän itse ja/tai hänen toinen huoltajansa haluaa sitä vastaanottaa. Tällä hetkellä palveluiden järjestäminen estyy tilanteissa, joissa joku huoltajista ei niihin suostu. Jotta lapsen ja/tai hänen kanssaan asuvan huoltajan tuen saanti ei estyisi toisen huoltajan vastustaessa sitä, tulisi sosiaalihuoltolaissa olla poikkeus huoltolain 5 §:n pääsääntöön. Vastaava poikkeus tulisi säätää myös lastensuojelulakiin avohuollon tukitoimia koskevaan lukuun. Tällä hetkellä ainoa poikkeus huoltajien yhteistoimintavelvoitteeseen on säädetty lastensuojelulain 37 § 2 momentissa (lapsen sijoitus yksin avohuollon tukitoimena).

7 Lausuntopalaute luvusta 3 - Onko ehdotus uudesta työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta selkeä ja toteutettavissa oleva?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Hyvinvointialueen kustannuksia leikataan, mutta kuitenkin tulee järjestää uusi palvelu monialaisia palveluita tarvitseville työttömille. Pykälä ja palvelun sisältö vaatii täsmennystä ja tarkennusta.

Toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu on haastava toteuttaa kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti alueilla, joissa asiakasmäärät ovat vähäisiä, mutta sitoo resurssia ja tiloja. Tämä voi vaikuttaa siihen, että palveluja ei voida toteuttaa yhdenvertaisesti pitkien välimatkojen etäisyyksillä. Asiakkaiden eri perusteista johtuvista tuen tarpeista asiakkaat ei sovellu samoihin ryhmätoimintoihin mikä lisää kustannuksia, kun tulee mm. järjestää useita erilaisia ryhmiä.

Esityksestä puuttuu kokonaisvaltainen arvio siitä, miten kuntouttavan työtoiminnan lakkauttaminen ja siirtyminen sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaiseen palveluun vaikuttavat hyvinvointialueilla.

Ikärajan (15–74 v.) perustelut ja vaikutukset hyvinvointialueissa puuttuvat. Esityksessä ei ole esitetty perusteluja eikä vaikutusarvioita poikkeukselliselle ikärajauskelle. Puuttuvia arvioita ovat erityisesti alaikäisten palvelutarpeen luonne ja siihen liittyvät kustannus- ja resurssivaikutukset sekä vaikutus lapsiperheiden palveluihin ja lastensuojeluun. Asetetulla ikärajalla on hyvinvointialueille merkittäviä toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, joita ei ole arvioitu esityksessä.

17 §:ään ehdotettu Kelan ilmoitusvelvollisuus toimeentulotuen saajista sekä sosiaalihuollolle asetettu yhteydenottovelvollisuus herättävät huolia hyvinvointialueen näkökulmasta. Velvoitteiden

voidaan aiempaan tietoon ja kokemukseen perustuen arvioida lisäävän hallinnollista työtä ilman, että ne kohdentuvat tehokkaasti todelliseen palvelutarpeeseen.

Lakiehdotuksessa todetaan, että palvelu pysyisi vammaisille henkilöille samankaltaisena kuin nykyisin. Tärkeää on, että palvelun sisältö ei supistuisi erityisryhmille liian kapea-alaiseksi.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Sosiaalihuoltolain 17 ja 17 a §:n keskinäinen logiikka on keskeneräinen. Esityksessä ei ole riittävällä tavalla määritelty esimerkiksi sitä, milloin on kyse 15 ja 16 §:ien mukaisesta sosiaalihuollon ammatillisesta asiantuntijatyöstä ja milloin 17 §:n mukaisesta palvelusta. Epäselvä sääntely luo riskin, että esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan aikaisemmat käytännöt palautuvat uuteen rakenteeseen eri nimikkeen alla ja että tulkinnat vaihtelevat merkittävästi hyvinvointialueiden välillä.

Lisäksi TYM-lain ja sosiaalihuoltolain rajapinta on hyvinvointialueiden kannalta olennaisilta osin avoin. Esityksessä ei ole riittävästi kuvattu, miten työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun ja sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaisen palvelun välinen työnjako toteutuu. Puuttumaan jää vastuunjako työllisyysviranomaisten ja sosiaalihuollon välillä sekä arvio TYM-ohjausten määrällisistä ja taloudellisista vaikutuksista hyvinvointialueille. Epäselvyys lisää riskiä sosiaalihuollon hallitsemattomasta kuormittumisesta.

Pykälässä 14 a § säädettäisiin lisäedellytyksenä sosiaalipalvelujen järjestämiselle, että tuen tarpeeseen ei henkilön yksilöllinen tilanne ja olosuhteet kokonaisuutena huomioiden ole mahdollista kohtuudella vastata muulla tavoin. Tätä olisi tarpeen avata perusteluissa tarkemmin. Jää epäselväksi, mitä seikkoja kohtuullisuusarvioinnissa on syytä ottaa huomioon. Jää myös epäselväksi, kuinka korkealle kynnys sosiaalipalvelujen järjestämiseksi on lainsäätäjän näkökulmasta tarkoitus asettaa. Muotoilu on hyvin väljä ja tulkinnanvarainen.

Olisi myös syytä korostaa, että asiakasta tulee joka tapauksessa informoida hänen oikeudestaan hakea myös sosiaalipalveluja ja saada niiden osalta muutoksenhakukelpoinen päätös.

Esityksen 15 §:n mukaan sosiaaliohjaus ja sosiaalityö sosiaalihuollon ammatillisena asiakastyönä eivät enää jatkossa olisi päätöksentekovelvoitteen piirissä. Lakiesitys jättää epäselväksi, miten turvataan henkilön asema tilanteessa, jossa hän itse hakee sosiaalihuollon sosiaaliohjausta/sosiaalityötä ammatillisena asiakastyönä, mutta sosiaalihuollon viranomaisen arvioi, ettei niiden aloittamiselle ole edellytyksiä tai perusteita. Tulisiko asiakkaalla kuitenkin olla oikeus saada muutoksenhakukelpoinen päätös, jos hän hakee sosiaalityötä tai -ohjausta, eikä sitä hänelle järjestetä.

9 Lausuntopalaute sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaiheessa: neuvonta ja ohjaus, vireilletulo ja sosiaalihuollon asiakkuus, yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon ja tuen tarpeen arviointi (luvut 2 ja 4) Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotukset vahvistavat varhaista neuvontaa ja ohjausta, selkeyttävät vireilletuloa, asiakkuuden alkamista ja pyrkivät nopeuttamaan yhteyden saamista sekä tuen tarpeen arviointia. Asiakasprosessin etenemistä, palvelujen käynnistymistä ja eri palvelujen välistä suhdetta ei kuitenkaan ole kuvattu riittävästi.

Epäselväksi jää miten tuen tarpeen arviointi toteutuu konkreettisesti, kun siirrytään esimerkiksi yhteiseen aktivointisuunnitteluun perustuneesta prosessista uudenlaiseen sosiaalihuollon asiakasprosessiin, missä vaiheessa 17 §:n mukainen palvelu käynnistyy, milloin ja millä perusteella 17 a §:n mukaista työtoimintaa käytetään sekä miten prosessi suhteutuu työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun (TYM).

Vammaispalvelujen asiakkaiden palvelupäätökset tulee päivittää vammaispalvelulain (675/2023) siirtymäaikana vastaamaan uutta lainsäädäntöä. Käytännössä palvelupäätösten päivittäminen tulee vaatimaan asiakkaiden yksilöllistä tuen tarpeen arviointia.

Vammaisten henkilöiden kohdalla on arvioitava, voidaanko asiakkaan palvelutarpeeseen vastata ensisijaisella lainsäädännöllä, vai tarvitseeko asiakas vammaispalvelulain mukaisia vammaispalveluja. Vammaiset henkilöt tarvitsevat arkea tukevia palveluja, joten käytännössä asiakkaan palvelujen tarve tulee arvioida. Tuen tarpeen arvioinnin vaiheet ja asiakasprosessi jäävät epäselväksi suhteessa vammaispalvelulakiin, sillä asiakasprosessista säädettäisiin myös jatkossa sosiaalihuoltolaissa. Lakiehdotuksen sääntelyä on tarve täsmentää suhteessa erityislainsäädäntöön.

Tiedolla johtamisen näkökulmasta tarvitaan täsmennyksiä ennen lain toimeenpanoa siihen, miten tuen tarpeen arviointia, arvioinnin toteutumista ja lakiesityksen vaikutuksia seurataan. Ohjauksen, neuvonnan, ryhmämuotoisen toiminnan ja niin sanottujen hetuttomien asiakkaiden kirjaamisen veloitteet tulisi täsmentää.

38 §:n säännöllisen arvioinnin laajuus tulisi kuvata tarkemmin ja täsmentää, jotta pykälän tulkinta olisi samankaltainen hyvinvointialueilla. Tarkennusta edellyttää seurannan osalta myös seitsemän arkipäivän sisällä tapahtuva yhteydenotto/keskustelu viranhaltijan kanssa.

Vaikutuksia kaikkienensa on perusteltua arvioida ja seurata, mutta esitys jättää avoimeksi seurannan vaateet hyvinvointialueille, kun muutosten toteuttaminen asiakastietojärjestelmiin tulee arvion mukaan kestäväksi ainakin puolitoista vuotta.

Haasteena nähdään sosiaalihuollon tiedonhallinnan rakenteet, jotka tekevät kirjaamisesta ja tiedonhallinnan rakenteilla rakennetuista asiakastietojärjestelmistä monimutkaisia ja osin myös ristiriitaisia voimassa olevan muun lainsäädännön kanssa.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että: ”Työntekijän voisi myös olla välttämätöntä katsoa neuvontaa ja ohjausta hakevan henkilötietoja ja tehdä merkintöjä.” Nähdään tärkeäksi täsmentää, missä vaiheessa työntekijällä on oikeus katsoa henkilötietoja ja tehdä merkintöjä ja tarkoitetaanko henkilötiedoilla myös salassa pidettäviä asiakastietoja. Onko oikeus jo siinä vaiheessa, kun neuvontaa ja ohjausta haetaan, eikä asiakkuutta ole vielä aloitettu? Esityksessä olisi myös hyvä täsmentää, millä edellytyksillä henkilötietoja saisi katsella, eli edellyttäisikö tämä esim. henkilön suostumusta.

10 Lausuntopalaute luvusta 4 – asiakassuunnitelma ja omatyöntekijä? Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Yksi asiakassuunnitelma on kannatettava vähentäen päällekkäistä kirjaamista sekä parantaa palvelukokonaisuuden hallintaa. Asiakirjojen tiivistäminen nähdään myös kannatettavana. Nykyisellään esim. lastensuojeluilmoituksen arviolomake, palvelutarpeen arviointi yhteenveto ja asiakassuunnitelma, jotka pahimmillaan laaditaan peräkkäin lyhyen aikavälin sisään, sisältävät paljon päällekkäistä.

Lakiehdotuksessa on myös täsmennettävää asiakassuunnitelman laatimisesta, jonka laatimisen velvoitetta kevennettäisiin, mutta vammaispalvelulaisissa painotetaan asiakassuunnitelman laatimista. Vammaispalvelujen asiakassuunnitelma sisältää tietoja, joita ei kirjata muihin sosiaalihuollon asiakirjoihin sekä toimii perustana palvelujen järjestämiselle. Lakiehdotuksessa esitetään, että asiakkaalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta arvioidaan säännöllisesti. Lakiesitys velvoittaa myös palvelun vaikuttavuuden arviointiin. Esityksessä ei tarkenneta, millä tavoin ja mihin verrattuna asiakkaalle asetettujen tavoitteiden toteutumisesta arvioitaisiin, jos asiakassuunnitelmaa ei laadittaisi.

§ 39 säädettäisiin yhdestä, koko sosiaalihuoltoa kattavasta asiakassuunnitelmasta.

Vammaispalvelulakiin ei ehdoteta toteutettavan muutoksia asiakassuunnitelman velvoittavuuden osalta ja asiakassuunnitelmaan on tarpeen myös jatkossa kirjata em. tiedot. Lakiehdotukseen on tarpeen täsmentää asiakassuunnitelman merkitys ja selkeyttää lakiehdotuksen ristiriitaisuus suhteessa vammaispalvelulakiin.

Asiakassuunnitelman sisällöistä ei varaa karsia, rakenteinen tieto mahdollistaa tiedonsaannin ja tiedolla johtamisen, mitä eittämättä tarvitaan. Onko sosiaalihuollon tiedonhallinnan rakenteissa kohtia, joita olisi mahdollista selkeyttää? Onko tarkasteltu tekoälyn mahdollisuuksia kirjaamisessa ja asiakassuunnitelman laatimisessa?

11 Lausuntopalaute luvusta 4 - erityistä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoitus. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Numeerinen asiakasmitoitus rajaa hyvinvointialueen järjestämisvastuuta liikaa. Lakiin perustuvat mitoitukset eivät anna tosiasiallista mahdollisuutta hyvinvointialueelle järjestää ja tuottaa palveluita joustavasti, vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti alueella esiintyvän tarpeen mukaisesti. Asiakasmitoitus luo lisäksi turhaa vastakkainasettelua sosiaalihuollon eri palvelutehtävien välille. Mikäli resurssintarve määritellään lainsäädännön tasolle, tulisi siinä olla muu kriteeri asiakasmäärän sijaan kattaen kaikki sosiaalihuollon palvelutehtävät yhdenvertaisuuden nimissä.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Kommentti 40 a §:ään Ilmoitus terveydenhuoltoon asiakkaan tuen tarpeesta:

Missä laissa terveydenhuollolle asetetaan velvoite ottaa vastaan ja käsitellä tällaiset ilmoitukset? Mihin toimenpiteisiin terveydenhuollon tulee ja on oikeus ryhtyä ilmoituksen johdosta? Terveydenhuolto perustuu vapaaehtoisuuteen lukuun ottamatta tahdonvastaista hoitoa. Tällaisenaan säätely jättää avoimeksi sen, mikä on terveydenhuollon rooli ja tehtävä ilmoituksen vastaanottamisen ja jatkotoimenpiteiden osalta. Muodostaako tällaisen ilmoituksen käsittely terveydenhuollolle oikeuden käsitellä ilmoituksen kohteena olevan henkilön potilastietoja? Jos kyllä, siitä tulisi säätää nimenomaisesti. Olemassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista tällaisen ilmoituksen oma-aloitteista käsittelyä terveydenhuollossa eikä terveydenhuollon ammattihenkilöllä ole voimassa olevan lainsäädännön nojalla oikeutta käsitellä potilaan tietoja oma-aloitteisesti. Lisäksi on huomioitava, että ilmoitusten vastaanottaminen, käsittely ja kiireellisyysarviointi vaativat merkittävää päivitysluonteista resurssia hyvinvointialueiden terveydenhuollossa. Määritelläänkö käsittelyyn määräaika? Vaikutusten arviointia tältä osin ei ole lainkaan tehty.

Terveydenhuollon näkökulmasta luonnoksen 40 § vahvistaa monialaista yhteistyötä koskevaa velvoittavaa sääntelyä, mikä on potilaan näkökulmasta perusteltua ja edistää palvelutarpeiden kokonaisvaltaista tunnistamista. Säännöksen vaikutukset kohdistuvat kuitenkin ensisijaisesti sosiaalihuoltoon, mutta voivat käytännössä lisätä myös terveydenhuollon palveluiden kysyntää ja työmäärää. Näitä rajapintavaikutuksia ei ole riittävästi huomioitu esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa, mikä heikentää kokonaisvaikutusten läpinäkyvyyttä.

13 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalityöntekijän erityiset tehtävät. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus on kannatettava työnjaon rakenteen perusta. Sosiaalityön vastuut ja tehtävät ovat selkeästi kuvattu konkretisoiden käytäntöön sisällön.

14 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalihuollon sisällöllistä johtamista pitää kehittää. Sosiaalihuollon kenttä on pirstaleinen, eikä edes sosiaalihuollon sisällä keskustella vielä lähtökohtaisesti integroituneesti. Tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön vahvistamista. Paljon integraation optioita mitä ei ole päästy hyödyntämään. Tavoite tehdä sosiaalihuoltoa näkyväksi ja yhdenvertaiseksi terveydenhuollon rinnalla on kannatettava.

On perusteltua säätää sosiaalihuoltoon vastuullinen viranhaltija, joka vastaa sosiaalihuollon sisältöohjauksesta, laadusta, lainmukaisuudesta, asiakasturvallisuudesta ja vaikuttavuuden kehittämisestä. Ehdotus vahvistaa sosiaalihuollon toiminnan tarkastelemista kokonaisuutena.

Tehtävä edistää sosiaalihuollon, muiden toimialojen ja yhteistyötahojen työn sujuvampaa yhteensovittamista. Vahvistaa julkisten palvelujen ja resurssien kestävästä yhteensovittamisesta sekä turvaa osaltaan sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumista. Ehdotuksen katsotaan myös tukevan julkisen sektorin tietojohdantamista, sillä tehtävään sisältyy vastuu sosiaalihuollon toiminnan laadusta, lainmukaisuudesta ja vaikuttavuuden kehittämisestä.

Ehdotus varmistaa osaltaan, että hyvinvointialueen järjestämistehtävään liittyvä omavalvonta toimii sekä edistää toiminnan ja turvallisuuskulttuurin kehittämistä ja kehittymistä vaikuttavampaan suuntaan. Edellytyksenä on, että viranhaltijan toimivalta ja vastuut määritellään selkeästi. Sosiaalihuollosta vastaavan viranhaltijan olisi aina oltava sosiaalihuollon ammattihenkilölain 7 §:ssä tarkoitettu laillistettu sosiaaliryöntekijä.

15 Lausuntopalaute sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaamisesta. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Kirjaamiseen liittyvät yhdenmukaistamisen käytännöt, tiedon laadun parantaminen, palveluiden jatkuvuuden ja monialaisen yhteistyön varmistaminen ovat kannatettavia asioita. Toteutettavuus edellyttää toimivia tietojärjestelmiä ja yhteisiä rakenteita, riittävää koulutusta ja ohjeistusta.

Tarpeelliset -sanaa ei tulisi poistaa laista. Nykyisessä asiakastietolaissa sanamuoto on tarpeelliset ja riittävät tiedot, ehdotuksen mukaan jatkossa kirjattaisiin olennaiset ja riittävät tiedot. Sekä asiakkaan että työntekijän oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että kaikki tarpeelliset tiedot tulevat kirjatuiiksi.

Nykyisellään asiakastietolain 44 §:n mukaan asiakaskertomukseen kirjataan sekä asiakkaaseen tai asiakkuuteen liittyvät tapahtumat, joissa asiakkaan asiaa on käsitelty, asiakkaan saaman tuen tai palvelun ajankohta sekä tieto siitä, ketkä ovat osallistuneet asian käsittelyyn.

Jatkossa asiakaskertomukseen kirjattaisiin ehdotuksen mukaan vain olennaiset tapahtumat. Käytännön työssä on osoittautunut, että ammattihenkilöt kirjaavat tapahtumista jopa liian suppeasti kuin liian laajasti. Voi myös olla, että joku aiempi tapahtuma muuttuu ratkaisevan tarpeelliseksi ja olennaiseksi vasta myöhempien tapahtumien jälkeen esim. yksittäinen keskustelu asiakkaan kanssa. Työntekijän on mahdotonta ennalta määrittellä, mitkä tapahtumat lopulta muodostuvat olennaisiksi. Tosiasiassa tämä muutos voi pikemminkin lisätä työntekijöiden kirjaamiseen käyttämää aikaa kuin vähentää sitä. Työntekijän ja asiakkaan oikeusturvan kannalta on välttämätöntä, että asiakaskertomukseen kirjataan tapahtumat riittävällä tarkkuudella. Ainoa keino osoittaa jotain tapahtuneeksi sosiaalihuollossa, on kyseisen tapahtuman dokumentointi kirjallisesti. Onko säädös ylipäätään tarpeen ottaen huomioon kehitteillä olevat tekoälyratkaisut kirjaamisen helpottamiseen?

Erityislainsäädännön osalta tarpeellisten ja riittävien tietojen kirjaaminen on erityisen korostunut ja keskeistä asiakkaan soveltuvien ja yksilöllisten palvelujen järjestämisen ja arvioinnin, asiakkaan oikeusturvan ja (oma)valvonnan kannalta. Lakiehdotukseen on välttämätöntä täsmentää kirjaamisvelvoitetta olennaisesta ja riittävästä tiedosta. Ilman täsmennystä tai kansallista ohjausta olennaisesta ja riittävästä tiedosta voi tulla hyvinvointialueittain erilaisia tulkintoja. Tälläkin hetkellä kirjataan olennaisia, tarpeellisia ja riittäviä tietoja, miten käytännössä sisällöt tulisivat muuttumaan nykyisestä tilanteesta?

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Asiakasmaksujen ehdotetut korotukset pitkäaikaiseen ympärivuorokautiseen palveluasumiseen ja laitoshoitoon sekä säännöllisesti kotiin annettaviin palveluihin koskevat myös vammaisia henkilöitä, mikäli palvelu myönnetään vammaiselle henkilölle sosiaalihuoltolain perusteella. Asiakasmaksujen korotuksilla voi siten olla heikentäviä vaikutuksia vammaisten henkilöiden taloudelliseen tilanteeseen. On mahdollista, että erityisesti vammaispalvelulain siirtymäajan jälkeen vammaispalvelulain 2 § 6 mom. säädettyä suojasäännöstä on tarve käyttää ja tämä vaikuttanee asiakasmaksujen kertymään.

Kun tulosidonnaiset asiakasmaksut nousevat, perimättä jättämisen ja alennusten hakemusmäärä tulee kasvamaan ja lisäämään hyvinvointialueella hallinnollista työtä. Myös luottotappiot todennäköisesti tulevat lisääntymään sekä asiakkaan omatyöntekijän ohjaustarvetta.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Asiakaslaki 9 § 2 mom.

Korjattava sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 mom. tarkoitettu toimielin sanalla hyvinvointialue.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Taloudelliset vaikutusarviot ovat epärealistisia. Esitysluonnoksen talouslaskelmat eivät mahdollista realistista arviota uudistuksen kustannuksista ja säästöistä hyvinvointialueilla. Lisäksi hyvinvointialueen kannalta keskeinen nettovaikutusarvio puuttuu.

Laskelmat perustuvat merkittävässä määrin vanhentuneeseen tietopohjaan, asiakasmäärien vähenemiseen perustuvat oletukset ovat heikosti perusteltuja ja nekin perustuvat vanhentuneeseen tietopohjaan, kuntouttavaan työtoimintaan liittyneen valtion erilliskorvauksen poistumisen tosiasiallisia vaikutuksia ei ole huomioitu riittävän selkeästi ja perustellusti ja useita keskeisiä kustannuseriä (esim. matkakorvaukset, koordinointi, viranomaisyhteistyö) ei ole sisällytetty arvioihin.

Sosiaalipalvelu-uudistuksen onnistunut toimeenpano edellyttää riittävää ja ennakoitavaa rahoitusta erityisesti siirtymävaiheessa, mahdollisuutta kohdentaa resursseja uudistuksen edellyttämiin muutoksiin sekä julkisen talouden ohjauksen ja uudistustavoitteiden keskinäistä johdonmukaisuutta. Ilman näitä edellytyksiä on olemassa riski, että uudistuksen tavoitteet toiminnan tehostumisesta ja vaikuttavuuden paranemisesta eivät toteudu suunnitellusti, mikä voi pitkällä aikavälillä lisätä kustannuksia ja heikentää uudistuksella tavoiteltavaa vaikuttavuutta.

Käytännön kokemuksesta tiedetään, että lainmuutokset vaativat sekä toiminnan uudelleenjärjestelyn (yt-menettely) että toimintaa tukeviin järjestelmiin tehtävät muutokset. Tämä on käytännössä vuosien työ.

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuus ei mahdollista isoja leikkauksia henkilöstöstä.

Lakiehdotuksessa esitetyt taloudellisia vaikutuksia ei voida esitetyn kaltaisesti saavuttaa – päinvastoin kustannukset mahdollisesti nousevat vammaispalveluissa, jos ensisijainen lainsäädännön palveluja ei pystytä järjestämään riittävän kattavina erityisryhmille. Tilanne olisi ristiriidassa vammaispalvelulain soveltamisalan täsmentämisen tavoitteiden kanssa.

Ehdotetun sosiaalihuoltolain 40 a §:n taloudellisia vaikutuksia terveydenhuoltoon ei ole arvioitu.

19 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten muista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Lain toimeenpano ja seuranta jäävät avoimiksi. Esityksestä ei käy esimerkiksi ilmi, miten TYM-suunnitelmien osalta toimitaan, koska niiden uusimista siten, että ne sisältäisivät kuntouttavaa työtoimintaa ei ole rajattu pois siirtymäsäännöksessä. Esitys ei avaa miten siirtymävaihe rahoitetaan eikä sitä, miten uudistuksen vaikutuksia, kustannuksia ja asiakasvaikutuksia seurataan ja arvioidaan. Ilman selkeää toimeenpano- ja seurantasuunnitelmaa uudistus sisältää merkittäviä riskejä hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kannalta.

Esitysluonnosta ei voida pitää riittävän valmiina ilman merkittäviä täsmennyksiä asiakasprosesseihin, taloudellisiin vaikutuksiin, ikärajan perusteluihin, lakien välisiin rajapintoihin sekä toimeenpanon ja seurannan järjestämiseen. Esitys siirtää vastuuta ja riskejä hyvinvointialueille ilman riittävää kuvaa vaikutuksista, resursoinnista ja toteuttamiskelpoisuudesta, mikä vaarantaa uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen.

Esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arviointi on puutteellista erityisesti siltä osin, että monia muutoksia, kuten tietojärjestelmien ja kirjaamisrakenteiden muutosten kustannukset, koulutus- ja muutosjohtamiskustannukset, henkilöstövaikutukset, siirtymävaiheen päällekkäinen työ, vaikutukset ostopalveluihin ja palveluvalikoimaan, seurannan ja vaikuttavuuden mittaamisen kustannukset (raportointi, tiedolla johtaminen), ei ole kuvattu riittävän yksityiskohtaisesti.

Esityksessä tunnistetaan kyllä useita taloudellisia vaikutuksia, mutta niiden mittaluokka ja konkreettinen taloudellinen riski eivät käy selvästi ilmi.

Haataja Auri-Elina
Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue - vs. sosiaalijohtaja