

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Muu

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Etelä-Karjalan työllisyysalueen lausunnon ovat laatineet Etelä-Karjalan TYM-johtaja, monialaisten palveluiden tiimipäällikkö sekä työllisyysjohtaja. Lausunnossa keskitytään työvoimaviranomaisen tulokulmaan.

Etelä-Karjalan työllisyysalue pitää sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteita – palvelujen sujuvoittaminen, varhaisen tuen vahvistaminen ja kustannusten kasvun hillintä – perusteltuina ja kannatettavina. Etelä-Karjalan työllisyysalue kuitenkin painottaa, että ilman selkeitä velvoitteita ja riittäviä resursseja ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen toteutus jää liian yleiselle tasolle. Vaarana on, että apua tarjotaan vasta silloin, kun asiakkaan tilanne on jo monimutkaisempi ja vaatii raskaampaa tukea, vaikka uudistuksen tavoitteena olisi päinvastainen kehityssuunta.

Uudistuksen merkittävin muutos työvoimaviranomaisen näkökulmasta on kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain kumoaminen sekä siihen liittyvien palvelujen – kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen kuntoutus, vammaisten henkilöiden työtoiminta ja työllistymistä tukeva toiminta – korvaaminen uudella työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palvelulla. Lakiehdotuksissa ei esitetä hyvinvointialueille selkeitä kannusteita uuden palvelun järjestämiseksi, mikä voi heikentää erityisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palvelujen saatavuutta. Lisäksi arvio lakiesityksen vaikutuksista työvoimapalveluihin on Etelä-Karjalan

työllisyysalueen mielestä alimitoitettu. Näistä syistä esitystä ei voida pitää kaikilta osin kannatettavana.

verkosto

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Lakiesityksen tavoitteena on ohjata sosiaalihuollon toimintaa entistä selkeämmin oikea-aikaiseen tuen tarpeiden tunnistamiseen ja niihin reagoimiseen. Uudistuksen tarkoituksena on tehostaa sosiaalihuollon vaikuttavuutta yksinkertaistamalla ja joustavoittamalla asiakasprosessia ja sääntelyä sekä vähentämällä hallinnollista työtä ja päällekkäisyyksiä. Samalla pyritään parantamaan julkisen talouden kestävyttä sosiaalihuollon osalta.

Vaikka esityksen tavoitteet ovat kannatettavia, Etelä-Karjalan työllisyysalue nostaa esiin huolen siitä, että uudistuksen seurauksena työ- ja toimintakykyä edistävien sosiaalipalvelujen saatavuus saattaa heikentyä entisestään, varsinkin kun nykyinenkään palvelutarjonta ei riitä vastaamaan olemassa olevaan tarpeeseen. Vaarana on, että kuntouttavan työtoiminnan poistaminen palveluista heikentää entisestään heikossa asemassa olevien tilannetta.

Aktivointivelvoitteen muuttuminen yksilöllisemmäksi tueksi on myönteistä, etenkin kun aiempi kuntouttavaan työtoimintaan liitetty ”leima” poistuu. Näin asiakas voi kokea kuntoutumisensa mahdollisuutena, ei velvoitteena, mikä voi parantaa motivaatiota ja sitoutumista.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Ei lausuttavaa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Hyvinvoinnin edistämisen vahvistaminen sosiaalihuollossa on kannatettava tavoite, joka vastaa tarpeeseen siirtää painopistettä korjaavista palveluista varhaiseen tukeen ja ennaltaehkäisyyn. Tämä tavoite tukee myös työllisyyspalvelujen keskeistä päämäärää: asiakkaiden toimintakyvyn ja osallisuuden vahvistamista ennen kuin tilanteet ehtivät vaikeutua.

Esitetty sääntely on kuitenkin melko yleisluontoista eikä anna riittävästi konkreettisia työkaluja tai veloituksia hyvinvoinnin edistämisen toteuttamiseen arjessa. Varsinkin tilanteessa, jossa sekä kunnilla että hyvinvointialueilla on merkittäviä taloudellisia paineita, on olemassa riski, että hyvinvoinnin edistäminen jää sivuun lakisäätöiden korjaavien palveluiden rinnalla.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta koskevat ehdotukset ovat lähtökohtaisesti selkeitä ja toteutettavissa, mikäli hyvinvointialue huolehtii sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaisesta kokonaisvastuustaan palveluiden sisällöstä, riittävästä resursoinnista sekä asiakasprosessien järjestämisestä. Työllisyysalueelle tai työvoimaviranomaiselle ei tule siirtää sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen järjestämis-, ohjaus- tai päätöksentekovastuuta; niiden tehtäväksi jää vain tarpeellinen yhteistyö hyvinvointialueen sosiaalihuollon kanssa. Vastuiden selkeä erottelu on tärkeää asiakkaiden oikeusturvan ja yhdenvertaisen palvelujen saatavuuden varmistamiseksi. Toimijoiden rooleja tulisi selkeyttää edelleen, jotta käytännön toteutus olisi sujuvaa ja vastuut yksiselitteisiä. Käytännössä työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden yhteistyön toimivuus edellyttää selkeitä rakenteita, yhteisiä toimintamalleja ja riittäviä resursseja, joita esityksessä ei ole riittävästi otettu huomioon.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Työvoimaviranomaisen näkökulmasta kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen lakkauttaminen sekä niiden korvaaminen uudella vapaaehtoisuuteen ja määrärahasidonnaisuuteen pohjautuvalla palvelulla ei ole tarkoituksenmukaista. Uuden työkäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun määrittely jää epäselväksi kohderyhmän, palvelun tuottamisen tavan sekä sisällön että viranomaisyhteistyön osalta.

Esityksen perusteluissa todetaan, kuntouttava työtoiminta on huomattavasti yksityiskohtaisemmin säännelty ja asettaa järjestäjälle tarkemmat veloitteet kuin esityksen mukainen uusi palvelu. Esityksen perustelujen mukaan työvoimapalvelut pystyvät vastaamaan vain noin 10 % nykyisen

kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden palvelutarpeista. Suurin osa, eli 90 % nykyisen kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista, kuuluu ryhmään, jonka palvelutarpeisiin työvoimapalvelut eivät ole ensisijainen eikä riittävä ratkaisu. Nämä asiakkaat tarvitsevat ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Riskinä on, että ehdotettu uusi, vapaaehtoisuuteen ja määrärahasidonnaisuuteen perustuva sosiaalipalvelu ei kykene vastaamaan tämän asiakasryhmän tarpeisiin riittävällä tavalla, kun hyvinvointialueiden säästöveloitteet samaan aikaan rajaavat palveluiden kehittämismahdollisuuksia.

Nykyisen lainsäädännön mukaisesti kaikki työmarkkinoiden ulkopuolella olevat ohjataan ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, mutta työllisyyspalvelut eivät pysty vastaamaan kaikkien asiakkaiden monipuolisiin ja usein vaativiin palvelutarpeisiin. Kuntouttava työtoiminta on tähän asti tarjonnut asiakkaille sekä mielekästä tekemistä että sosiaalista tukea. Etelä-Karjalan työllisyysalueen arvion mukaan suuri osa asiakkaista ei sitoudu nykyisinkään palveluihin tai suhtautuu niihin varautuneesti. Koska uusi palvelu perustuu vapaaehtoisuuteen, on todennäköistä, että osa asiakkaista jää palvelujen ulkopuolelle kokonaan. Tämä luo riskin syrjäytymisen lisääntymiselle ja vaikeuttaa entisestään niiden asiakkaiden tilannetta, joiden elämäntilanne on jo valmiiksi haasteellinen. Mikäli sosiaali- ja terveystyöpalveluihin kiinnittyminen ei ole riittävää, on todennäköistä, että työvoimaviranomaisen asiakkaat jäävät lähes yksinomaan työvoimapalvelujen varaan. Tämä ei vastaa heidän kokonaisvaltaisia tarpeitaan, vaan voi heikentää palveluiden vaikuttavuutta ja pahentaa yksilöiden ongelmia entisestään.

On tärkeää ottaa huomioon, että työvoimaviranomaisen ydintehtävä on osaavan työvoiman välittäminen. Jos asiakaskunta, jonka tilanne on heikko, ohjataan työnhakija-asiakkuuteen ilman todellisia mahdollisuuksia edistää heidän tilannettaan työvoimapalveluiden keinoin, kasvaa työvoimaviranomaisen tehtävien määrä merkittävästi. Tämä johtaa lisäkustannuksiin ja aiheuttaa huomattavan riskin siitä, että työvoimaviranomaisen perustehtävä alkaa siirtyä sosiaalipalveluiden suuntaan. Etelä-Karjalan työllisyysalue esittää huolensa siitä, että lakiluonnoksen mukainen sosiaalipalveluiden sääntelyn väljentäminen ja keventäminen näyttää siirtävän palveluiden vastuuta hyvinvointialueelta työvoimaviranomaiselle, työllisyysalueille sekä kunnille ilman, että sitä huomioidaan kutien valtiosuoksissa.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Työllisyysalueiden näkökulmasta on tärkeää työllistymistä kohti etenevien palvelupolkujen rakentuminen ja palveluiden vastaaminen alueen tarpeisiin. Tämä edellyttää sitä, että sosiaalihuollolla on riittävää ja laadukasta palvelua tarjolla asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti ja yhteistyötä tehdään monialaisesti eri toimijoiden kesken asiakkaan tilanteen edistämiseksi.

Lakiluonnoksessa huomioidaan tarjottavan tuen yhteensovittaminen muiden palveluiden kanssa, mutta laissa tulisi korostaa vahvemmin eri toimijoiden yhteistyötä asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamiseksi. On huomioitava, että lailla säädelty yhteistyö työvoimaviranomaisen ja sosiaalihuollon välillä vähenee aktivointisuunnitelmien ja kuntouttavan työtoiminnan päättyessä. Monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin ei kuitenkaan jatkossakaan voida vastata yksin työvoimaviranomaisen keinoin.

Uusi palvelu on lähtökohtaisesti asiakkaille vapaaehtoinen ja tuo myös muutoksia palvelun ajalta saataviin etuuksiin. Etuuksien heikkeneminen verrattuna nykyiseen kuntouttavan työtoiminnan ajalta saataviin etuuksiin (työttömyysturvaan kuuluvan kulukorvaus sekä matkakorvaus) heikentää asiakkaan motivaatiota osallistua uuteen palveluun. Vapaaehtoisuus, kulukorvauksen poistuminen ja määrärahasidonnaisuus voivat heikentää palveluun osallistumista ja palvelun vaikuttavuutta.

Etuuksien muutoksella on esityksessä laskettu saavutettavan työttömyysturvasta maksettavien kulukorvausten osalta v. 2028 alkaen 9,9 miljoonan euron säästöt. Saavutettavien säästöjen määrän on jo esityksessä arvioitu jäävän pienemmäksi, mikäli työnhakijalle maksetaan kulukorvausta jonkin muun työttömyysturvalaissa tarkoitetun työllistymistä edistävän palvelun ajalta, työvoimaviranomaisen harkintaan perustuvaa kulukorvausta jonkin muun työllistymistä tukevan toimen ajalta tai toimeentulotukea uuteen sosiaalihuollon palveluun osallistumisesta mahdollisesti aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Työllistymistä tukevan toimen ajalta maksettavan harkinnanvaraisen kulukorvauksen lisääntyessä, tämä tulee vaikuttamaan työllisyysalueiden ja kuntien talouteen kasvavana menona, jota ei kompensoida millään tavoin.

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?

Sosiaalihuollon alkuvaiheen menettelyt ovat selkeitä ja toteutettavissa ainoastaan sillä edellytyksellä, että hyvinvointialueella on täysi, yksinomainen ja jakamaton vastuu sosiaalihuollon neuvonnasta, vireilletulosta, asiakkuuden käynnistämisestä ja tuen tarpeen arvioinnista, eikä kunnalle tai työllisyysalueelle tule eikä saa muodostua näihin prosesseihin liittyvää järjestämis-, harkinta- tai päätöksentekovastuuta. Uudistuksen tavoitteiden toteutumista pitää seurata STM:n toimesta. On kannatettavaa, että palveluun pääsulle asetettaisiin määräajat. Määräaikaisten toteutumien tulee tarkoittamaan hyvinvointialueella riittävää määrää henkilöstöä.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Asiakassuunnitelmaa ja omatyöntekijää koskevat ehdotukset ovat toteutettavissa vain, mikäli hyvinvointialue kantaa täyden, yksinomaisen ja jakamattoman vastuun asiakassuunnitelman sisällöstä, ajantasaisuudesta sekä asiakasprosessin koordinoinnista. Kunnalle tai työllisyysalueelle ei tule eikä saa muodostua näihin tehtäviin liittyvää järjestämis-, ohjaus- tai päätöksentekovastuuta. Omatyöntekijän tulee olla nimenomaisesti hyvinvointialueen työntekijä tai viranhaltija.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Ei lausuttavaa.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaamista koskeva ehdotus on pääosin selkeä ja toteuttamiskelpoinen, kun vastuu ohjauksesta ja laadusta on yksinomaan hyvinvointialueella. Kunnan tai työllisyysalueen rooli rajoittuu tukemiseen ja yhteistyöhön, ei sisällölliseen vastuuseen. Vastuurajaukset ovat tärkeitä yhdenmukaisuuden, asiakkaan oikeusturvan ja tietosuojan kannalta. Lakiesityksen tavoite vähentää kirjaamisaikaa ja kohdentaa resurssit asiakastyöhön on kannatettava, mutta monialaisessa työssä kirjaamista edellytetään useisiin eri järjestelmiin, mikä ei ole esityksessä huomioitu. Järjestelmien yhteensopivuutta ja tiedonsiirtoa tulee kehittää, jotta päällekkäistä kirjaamista voidaan vähentää.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Ei lausuttavaa.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Ei lausuttavaa.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Lakiuudistuksen tavoitteena on parantaa sosiaalihuollon vaikuttavuutta sekä edistää julkisen talouden kestävyttä ja hillitä velkaantumista. Uudistuksen nykyisessä muodossa on kuitenkin suuri riski, että hyvinvointialueiden mahdolliset säästöt toteutuvat käytännössä palveluiden tarjonnan, resurssien ja asiakasohjauksen riittämättömyytenä, eivätkä tehokkuuden paranemisena. Esitysluonnoksessa työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palvelun, joka korvaa kuntouttavan työtoiminnan, taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu riittävän kattavasti eikä perustellusti. Uuden palvelun oletetaan olevan asiakasta kohden 5 % edullisempi kuin nykyinen kuntouttava työtoiminta. On huomioitava, että Etelä-Karjalassa kuntouttavan työtoiminnan volyyymiä on leikattu hyvinvointialueiden säästösyistä ja nykyinen palveluvolyymi ei vastaa asiakastarpeisin. Uuden palvelun resurssointi on siten jo lähtökohtaisesti alimitoitettu.

Etelä-Karjalan työllisyysalueen näkemyksen mukaan esityksen perusteluissa annettu arvio työllisyyspalveluja tuottavien kuntien talouden vaikutuksista on puutteellinen. Hyvinvointialueille tehdyn kyselyn perusteella kuntouttavan työtoiminnan lakkauttamisen arvioidaan lisäävän työllisyyspalvelujen kysyntää noin 2300 henkilöllä eli 10 % nykyisistä asiakkaista. Todellisuudessa uudistus tulee kasvattamaan työllisyyspalvelujen asiakasmäärää ja työkuormaa huomattavasti tätä enemmän. Hyvinvointialueiden velvoitteet palvelujen järjestämisessä kevenevät, eikä taloudellisia kannusteita uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palvelun järjestämiseen ole. Asiakasryhmä hakeutuu ensisijaisen tuen hakemisen veloitteen vuoksi työvoimaviranomaisen asiakkaaksi, vaikka työvoimaviranomaisella ei ole riittäviä palveluja kyseisen ryhmän tarpeiden täyttämiseksi. Uudistuksen myötä työvoimaviranomaisille ei ole esityksen mukaan luvassa lisäresursseja, vaikka erityistä tukea tarvitsevien ja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden määrä kasvaa entisestään. Jo nyt toimeentulotuki uudistus on ohjannut työllisyysalueille asiakkaiksi henkilöitä, jotka eivät ole työvoimaviranomaisen käytettävissä olevin keinoin edistettävissä avoimille työmarkkinoille. Asiakkaiden 'pyörittäminen' väärässä palvelussa vähentää entisestään kohderyhmän luottamusta viranomaistoimintaan ja lisää syrjäytymistä.

Etelä-Karjalan työllisyysalue kritisoi lakiehdotusta siitä, ettei siinä huomioida riittävästi työllisyysalueiden kustannuksia, kun osa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista siirtyy työllisyysalueiden palveluihinsa ilman lisärahoitusta. Näin tapahtui myös toimeentulotuen uudistuksessa, jonka toteuttamiseen työllisyysalueet (kunnat) eivät saaneet lisärahoitusta. Kunnille ei tule säätää lisävelvoitteita ilman tosiasiallista kustannusten korvaamista.

Uusi vapaaehtoinen palvelumalli ei ratkaise enemmistön asiakkaiden tarpeita, jotka eivät ole työvoimaviranomaisen keinoin autettavissa. Lakimuutokset aiheuttavat myös laajoja kerrannaisvaikutuksia, kuten yhteistoiminnan vähenemistä ja monialaisten tukipalvelujen saatavuuden heikkenemistä. On todennäköistä, että kustannukset kasvavat sekä viranomaisille että yhteiskunnalle, jos yhteistyötä supistetaan muilta osin kuin lakisääteisen monialaisen yhteispalvelun (TYM) osalta.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Väljä lainsäädäntö antaa mahdollisuuden räätälöidä palvelut yksilöllisesti ja asiakaslähtöisesti, mutta palveluiden tilastointi ei mahdollista niiden kattavaa seurantaa. Tietopohjan puutteet on tuotu esiin myös hallituksen esityksen valmistelussa. Työllistämistä edistävien palveluiden vaikuttavuusarviot jäävät hallituksen esityksessä pinnallisiksi. Ilman toteutuksen systemaattista seurantaa on olemassa huomattava riski, että palveluita ei tarjota riittävästi eikä laadukkaasti. Siksi tilastointia ja tiedonkeruuta tulee kehittää, jotta palvelujen riittävyttä, laatua ja yhdenvertaisuutta voidaan arvioida ja seurata luotettavasti.

Esitys sisältää tärkeitä tavoitteita, kuten varhaisen tuen vahvistamisen, palvelujen yhteensovittamisen ja hallinnon keventämisen. Käytännön toteutuksen kannalta merkittäväksi riskiksi muodostuu kuitenkin sääntelyn väljentyminen yhdistettynä määrärahasidonnaisuuteen sekä puutteellisiin vaikutusarvioihin. Tämä voi johtaa palvelujen riittämättömään tarjontaan, alueellisiin eroihin ja monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden aseman heikkenemiseen. Uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä varmistaa riittävä velvoittavuus ennaltaehkäisevään ja varhaiseen tukeen, selkeyttää palvelujen sisältöä ja kohdentumista sekä vahvistaa monialaisia yhteistyörakenteita. Lisäksi tilastoinnin, seurannan ja yhtenäisten toimintakäytäntöjen kuten tietosuojan liittyvine kysymysten kehittäminen on keskeistä, jotta palvelujen laatu, vaikuttavuus ja yhdenvertaisuus voidaan turvata valtakunnallisesti.

Natunen Sanna

Lappeenrannan kaupunki - Etelä-Karjalan työllisyysalue, Etelä-Karjalan
TYM-verkostojohtaja ja Työllisyysjohtaja