

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?

Sosiaalihuoltolain uudistus on tarpeellinen ja kannatettava, sillä kyseessä on sosiaalihuollon palvelukenttää laajasti ohjaava yleislaki, joka on monisyinen ja osin vanhentunut eikä kaikilta osin vastaa nykyisiä palvelujärjestelmän vaatimuksia. Nykytilanteessa lakia ei ole myöskään hyödynnetty täysimääräisesti, vaan rajatapauksissa on usein tukeuduttu erityislainsäädäntöön, kuten lastensuojelu- ja vammaispalvelulakiin.

Uudistuksessa on keskeistä selkeyttää yleislain ja erityislainsäädännön välistä rajanvetoa sekä vahvistaa sosiaalihuollon asiantuntijoiden osaamista sekä yleislain soveltamisessa että erityislakien kriteerien tuntemuksessa. Sääntelyn tulee olla riittävän selkeää, jotta vältetään tilanteet, joissa asiakkaita siirretään tarpeettomasti palvelusta toiseen. Tämä korostuu erityisesti erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määrittelyssä.

Samanaikaisesti on huolehdittava siitä, että uudistus mahdollistaa sekä asiakkaiden että henkilöstön tosiasialliset mahdollisuudet saada ja toteuttaa palveluita käytännössä. Ehdotuksessa on useita kannatettavia muutoksia, mutta hyvinvointialueen näkökulmasta osa kohdista edellyttää vielä tarkennuksia, lisäarviointia tai muutoksia.

Lisäksi ehdotettu täytäntöönpanoaikataulu on epärealistinen. Näin laajojen sääntelyuudistusten yhteydessä on välttämätöntä varata riittävä siirtymä- ja toimeenpano-aika, jotta uudistus voidaan toteuttaa hallitusti ja vaikuttavasti.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Selkeyttäminen on uudistuksessa välttämätöntä, ja kirjaamisen keventäminen tukee sosiaalihuollon työn käytännön toteuttamista. Esitys ei kuitenkaan kaikilta osin ole riittävän selkeä, vaan edellyttää vielä tarkennuksia ja parempaa yhteensovittamista muun lainsäädännön kanssa.

Lakiuudistus edistää tavoitetta sosiaalihuoltolain ensisijaisuudesta suhteessa erityislakeihin, mikä on kannatettavaa. Sen sijaan esitetyt keinot taloudellisten säästöjen saavuttamiseksi eivät kaikilta osin tue asetettuja tavoitteita. Ehdotukseen sisältyy rakenteellisia ja toiminnallisia tekijöitä, jotka voivat heikentää sekä taloudellisten että sosiaalisten vaikutusten toteutumista.

Katsomme, että osaa ehdotuksista tulisi muuttaa tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisesti hallinnollisten vaikutusten ja palveluiden saatavuuden näkökulmasta kevyempien palveluiden vähentäminen ei todennäköisesti johda tavoiteltuihin säästöihin, vaan voi päinvastoin lisätä raskaampien palveluiden tarvetta ja kustannuksia pidemmällä aikavälillä.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

On hyvä, että erityisen tuen määrittelyyn on kiinnitetty huomiota, sillä se on ollut yksi nykyisen lain keskeisistä haasteista ja jäänyt osin tulkinnanvaraiseksi. Asiakkaan kokonaistilanteen arviointi on perusteltua, eikä erityisen tuen tarvetta tule määrittää yksinomaan esimerkiksi diagnoosin perusteella. Tämä mahdollistaa asiakkaan tilanteen tarkastelun monipuolisesti, mutta samalla vaikeuttaa rajanvetoa eri palvelujen välillä. Tämän vuoksi määrittelyä olisi edelleen tarpeen tarkentaa.

Lainsäädännön moniportaisuus lisää väistämättä rajapintoja, joihin asiakkaat voivat "pudota", mikä voi johtaa työntekijöiden vaihtumiseen kesken asiakassuhteen. Esimerkiksi tilanteet, joissa asiakas siirtyy erityisen tuen piiristä pois tai myöhemmin lastensuojelun palveluihin, voivat aiheuttaa katkoksia palvelun jatkuvuuteen. Siirtymät heikentävät hoidon ja tuen jatkuvuutta, mikä voi olla asiakkaan kannalta haitallista.

Vaikka on perusteltua kohdentaa sosiaalityöntekijöiden työpanosta vaativampiin tilanteisiin, asiakkaiden kolmiportainen luokittelu voi käytännössä aiheuttaa ongelmia palvelupolkujen sujuvuudessa. Tämän vuoksi laissa olisi syytä kiinnittää huomiota siirtymävaiheiden turvaamiseen. Esimerkiksi henkilöstön jatkuvuutta voitaisiin vahvistaa siten, ettei työntekijä vaihdu tarpeettomasti asiakkuuden muuttuessa, vaan asiakkaalla olisi mahdollisuus jatkuvaan ja osaavaan tukeen myös palvelumuodon muuttuessa.

On kuitenkin myönteistä, että erityisen tuen pykälä on säilytetty ja sitä on täsmennetty, mikä luo edellytyksiä aiempaa selkeämmälle ja yhtenäisemmälle soveltamiselle.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Hyvinvoinnin edistämistä koskeva velvoite on nykyisin hajautunut useisiin eri pykäliin eri asiakasryhmien osalta. Ehdotettu erillinen hyvinvoinnin edistämispykälä (10 a §) vahvistaa sosiaalihuollon yhteiskunnallista roolia ja tukee yhdenvertaisuuden toteutumista asiakasryhmien välillä, mikä on kannatettavaa.

Pykälän tosiasiallinen vaikuttavuus riippuu kuitenkin ratkaisevasti sen normatiivisesta täsmällisyydestä, velvoittavuuden asteesta sekä siitä, turvataanko tehtävän toteuttamiseen riittävät resurssit ja toimivat ohjaus- ja seurantamekanismit. Ilman näitä on riski, että pykälä jää vaikutuksiltaan ohueksi.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen määrittäminen ammatilliseksi asiantuntijatyöksi ja sosiaalipalveluksi on kannatettavaa, sillä se korostaa palveluiden luonnetta tavoitteellisena ja asiakaslähtöisenä prosessina. Sääntely tuo perustellusti esiin, että kyse ei ole ainoastaan yksittäisestä päätöksenteosta, vaan kokonaisvaltaisesta prosessista, jota toteutetaan yhdessä asiakkaan kanssa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Periaatetasolla ehdotettu sääntely selkeyttää sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen välistä työnjakoa. Käytännössä tehtävien sisällöt ovat kuitenkin edelleen osin päällekkäisiä, ja sääntely pitkälti kodifioi jo vakiintunutta toimintakäytäntöä. Vaikka rakenne on nykytilaa selkeämpi, käytännön soveltamiseen voi edelleen liittyä tulkinnanvaraisuutta.

Ehdotukset ovat lähtökohtaisesti yhteensovitettavissa nykyjärjestelmän kanssa, mutta niiden toteutuminen riippuu olennaisesti hyvinvointialueiden henkilöstöresursseista, toimintamalleista ja johtamisrakenteista. Säännösten soveltaminen edellyttää sosiaalihuollon ammattihenkilöiltä korostunutta tilanne- ja asiakaskohtaista harkintaa.

Laajaan harkintavaltaan liittyy riski soveltamiskäytäntöjen vaihtelusta erityisesti tilanteissa, joissa osaaminen, kokemus ja käytettävissä oleva asiantuntijatuki vaihtelevat. Tämä voi heikentää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua sekä sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Tämän vuoksi sääntelyn toimiva ja yhdenmukainen soveltaminen edellyttää riittävää ammattitaitoa, selkeää ohjeistusta sekä jatkuvaa koulutusta ja osaamisen tukea.

Lisäksi sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen hallintopäätöksistä luopuminen on perusteltua, sillä nykykäytännössä päätöksiä ei kaikilta osin ole tehty, ja päätöksentekoon liittyvä hallinnollinen työ lisää byrokratiaa ilman selvää lisäarvoa asiakkaan kannalta.

Sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön ensisijaisuuden osalta voidaan todeta, että nämä palvelut nähdään käytännössä jo nykyisellään ensisijaisina muihin palveluihin nähden. Työntekijät hyödyntävät sosiaaliohjausta ja sosiaalityötä jo nyt laajasti asiakkaan tilanteen ja käytettävissä olevien resurssien puitteissa. Tämän vuoksi ensisijaisuuden vahvistamisella ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta kustannusten kehittymiseen.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Lapsiperhepalveluille on ominaista vaihteellinen ja tilanteen mukaan vaihteleva tuen tarve, mikä mahdollistaa palvelujen aidon räätälöinnin perheiden yksilöllisiin tilanteisiin. Tämä edellyttää kuitenkin lapsen tai perheen asioista vastaavalta ammattilaiselta selkeää vastuuta, tavoitteellista työtettä sekä systemaattista tavoitteiden asettamista ja seurantaa. Samalla on tärkeää varmistaa palvelun jatkuvuus siten, että työntekijävaihdoksia ei synny järjestelmästä johtuvien rajanvetojen vuoksi.

Taloudellisen tuen osalta on perusteltua, että sosiaalihuoltolaissa korostetaan tuen kohdentumista lapsen välttämättömiin tarpeisiin. Sääntely ja sen perustelut selkeyttävät, ettei tuen tarkoituksena ole korvata toimeentulotukea tai muodostua sen rinnalle yleiseksi taloudellisen tuen muodoksi.

Lapsiperhepalveluiden kokonaisuuteen on koottu useita aiemmista laeista tuttuja palveluja, kuten perhetyö, tehostettu perhetyö ja perhekuntoutus, mikä on lähtökohtaisesti perusteltua. Pykäläluonnos jää kuitenkin osin liian yleiselle tasolle, mikä voi vaikeuttaa sen yhdenmukaista soveltamista.

Hyvinvointialueiden kireä taloustilanne muodostaa merkittävän riskin uudistuksen käytännön vaikutuksille. Erityisesti matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluihin kohdistuu leikkauspaineita, koska alueet ovat velvoitettuja karsimaan ei-lakisääteisiä palveluja. Tämän seurauksena esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvonnan saatavuus voi heikentyä perheillä, joilla ei vielä ole merkittävää yksilöllisen tuen tarvetta. Painopiste siirtyy tällöin raskaampiin palveluihin ja vaativampiin asiakkuuksiin, mikä pitkällä aikavälillä voi lisätä sekä palvelutarvetta että kustannuksia.

Näistä syistä on perusteltua arvioida tarkemmin, tulisiko esimerkiksi perheneuvolatoiminnan asema turvata selkeämmin lakisääteisenä palveluna, jotta ennaltaehkäisevät ja varhaisen tuen palvelut säilyvät osana palvelujärjestelmää myös taloudellisesti haastavissa tilanteissa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuesta on lähtökohtaisesti kannatettava, sillä se kokoaa aiemman lainsäädännön hajanaisia palveluja yhdeksi kokonaisuudeksi ja mahdollistaa sosiaalihuollon palvelujen toteuttamisen laaja-alaisemmin. Samalla se luo edellytyksiä päällekkäisen työn vähentämiselle. Tämä edellyttää kuitenkin selkeää työnjakoa ja saumatonta yhteistyötä eri viranomaisten välillä.

Ikähaarukka on kuitenkin tarkoituksenmukaisuudeltaan osittain ongelmallinen. Nykytilanteessa 18-vuotiaat kuuluvat vielä koulutusjärjestelmän piiriin, eikä yli 65-vuotiaiden työelämään palaamista edistetä muussakaan lainsäädännössä vastaavalla tavalla. Tältä osin kohderyhmän määrittelyä olisi perusteltua tarkentaa.

Palvelujen kohdentaminen samaan kokonaisuuteen on sinänsä perusteltua tilanteissa, joissa asiakkaiden tarpeet ovat samankaltaisia. Samalla on kuitenkin tunnistettava riski, että palvelun muuttuessa vapaaehtoiseksi osa asiakkaista, jotka tosiasiallisesti hyötyisivät palvelusta, jää sen ulkopuolelle. Tämä voi pitkällä aikavälillä lisätä syrjäytymisen riskiä, vaikka toisaalta vapaaehtoisuus tukee palvelun luonnetta sosiaalihuollon asiakaslähtöisenä palveluna.

Rajapintojen selkeyttäminen on merkittävä kehittämistarve erityisesti kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalisen kuntoutuksen sekä vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevien palvelujen ja työtoiminnan osalta. Ilman riittävää selkeyttä on olemassa riski päällekkäisyydestä ja epäyhtenäisistä käytännöistä.

Ehdotukseen sisältyy myös merkittäviä taloudellisia ja rakenteellisia riskejä. Kulukorvauksen poistuminen sekä aiempien palkkiokäytäntöjen lakkaaminen voivat heikentää asiakkaiden motivaatiota osallistua palveluun. Samanaikaisesti valtionosuuksien poistuminen ja palvelun muuttuminen määrärahasidonnaiseksi voivat johtaa palvelujen heikentymiseen ja alueelliseen eriarvoistumiseen. On myös mahdollista, että säästöpaineeet kohdistuvat esimerkiksi matkakorvauksiin, mikä edelleen vaikeuttaa palveluun osallistumista.

Kokonaisuutena on riski, että asiakkaiden ohjautuminen palveluun heikkenee, mikä voi lisätä raskaampien ja kalliimpien palvelujen, kuten tuetun asumisen, tarvetta. Lisäksi esityksen toteuttaminen edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja, mutta samanaikaiset kustannuspaineet voivat kohdistua myös henkilöstöön, mikä vaarantaa uudistuksen tavoitteiden toteutumisen.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

-

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?

Muutokset ovat pääosin kannatettavia, ja ne selkeyttävät sosiaalihuollon asiakkuuden alkamista ja päättymistä sekä korostavat ohjauksen ja neuvonnan ensisijaisuutta. Ehdotukset vahvistavat

asiakslähtöisyyttä ja tukevat varhaisen tuen toteutumista. Myös sosiaalihuollon asiakkuuden käsitteen selkeyttäminen erityisesti työikäisten palveluissa on perusteltua ja tukee asiakkaan ja työntekijän yhteistä ymmärrystä tilanteesta.

Asiakkaan asemaa vahvistaa se, että yhteys sosiaalihuoltoon tulisi saada viivytyksettä, asiointi voisi tapahtua tarvittaessa anonyymisti ja henkilökohtainen keskustelu järjestyisi seitsemän arkipäivän kuluessa. Näiden tavoitteiden toteutuminen edellyttää kuitenkin riittäviä henkilöstöresursseja.

Säännöllisten arviointien osalta on riski, että ne jäävät teknisiksi velvoitteiksi, mikäli sosiaalihuollon todelliset asiakasmäärät työntekijää kohden pysyvät suurina eikä mitoitusta täsmennetä. Arviointien tulisi perustua ensisijaisesti asiakkaan tarpeeseen eikä ennalta määriteltyyn, kaikille yhtenäiseen sykliin. Myönteistä on myös, että terveydenhuoltoa koskeva ilmoituspykälä on lisätty, mikä edellyttää toimivien rakenteiden vahvistamista myös terveydenhuollon puolella.

Ehdotukset ovat rakenteeltaan pääosin selkeitä ja yhteensovittavissa käytäntöön, mutta niiden toteutuminen on vahvasti sidoksissa täytäntöönpanoaikatauluun. Erityisesti uudistuksen alkuvaiheessa on riski, ettei työntekijöille ehditä varmistaa riittävää ohjeistusta ja koulutusta. Lisäksi tietojärjestelmämuutokset edellyttävät aikaa, mikä herättää epäilyn siitä, onko sääntely mahdollista ottaa täysimääräisesti käyttöön esitetyssä aikataulussa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus vahvistaa asiakassuunnitelman asemaa sosiaalihuollon keskeisenä työvälinautena ja korostaa sen prosessiluonnetta. Suunnitelman rakenteen täsmentäminen parantaa sen ohjausvaikutusta ja tukee asiakaslähtöistä, tavoitteellista työskentelyä. Asiakassuunnitelman oikeudellinen luonne säilyy edelleen tosiasiallita hallintotoimintaa ohjaavana, mutta sen merkitys palvelujen suunnittelun ja päätöksenteon perustana korostuu. Samalla kirjallisten asiakirjojen rooli tukee asiakkaan mahdollisuutta osallistua omaan asiakasprosessiinsa aiempaa vahvemmin.

Omatyöntekijää koskeva sääntely täsmentää ja jäsentää nykytilaa vahvistamalla roolia osana asiakasprosessia. Omatyöntekijälle kohdennetaan aiempaa selkeämmin vastuu asiakasprosessin kokonaisuudesta, palvelujen yhteensovittamisesta ja asiakkuuden jatkuvuuden turvaamisesta, mikä on lähtökohtaisesti kannatettavaa.

Sääntelykokonaisuus on rakenteellisesti nykytilaa selkeämpi ja pääosin toteuttamiskelpoinen. Sen tosiasiallinen toimivuus riippuu kuitenkin olennaisesti käytettävissä olevista henkilöstöresursseista, omatyöntekijän vaikutusmahdollisuuksista sekä selkeistä toimivalta- ja vastuusuhteista. Ilman näitä on riski, että vastuu korostuu ilman riittäviä keinoja vaikuttaa palvelujen toteutukseen, mikä heikentää sääntelyn vaikuttavuutta.

Lisäksi omatyöntekijyyden vaateen väljentäminen voi heikentää asiakasnäkökulmasta palvelun jatkuvuutta. Luottamuksellisen asiakassuhteen ja vaikuttavan työskentelyn kannalta keskeinen pitkäjänteisyys voi vaarantua, mikäli työntekijä vaihtuu usein.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Suuruusluokka esitetyle asiakasmäärälle on lähtökohtaisesti oikeasuuntainen, mutta mitoitusta tulee tarkastella suhteessa lastensuojelulain uudistukseen ja sen vaikutuksiin. Mikäli uudistuksen myötä osa vaativammista asiakastilanteista siirtyy lastensuojelusta sosiaalihuoltolain palveluihin, voi asiakaskunnan vaatavuus kasvaa merkittävästi.

Tällöin osa asiakkaista, jotka kuuluisivat esimerkiksi 47 asiakkuuden enimmäismäärän piiriin, olisi aiemmin voinut kuulua lastensuojelun tiukemman, esimerkiksi 30 asiakkaan rajoituksen piiriin. Vaikka sosiaalihuoltolain mukaiset asiakkuudet ovat keskimäärin vähemmän kuormittavia kuin lastensuojelun asiakkuudet, joukkoon sisältyy edelleen myös paljon työpanokseltaan vaativia perheitä.

Näin ollen kyse ei ole pelkästään kevyen tuen asiakkuuksista, vaan palvelun laadun varmistamiseksi voi olla tarpeen arvioida myös esitettyä tiukempaa asiakasmäärän rajausta. Samassa yhteydessä on välttämätöntä tarkastella uudistuksen vaikutuksia rahoitustarpeisiin.

Kokonaisuutena on olemassa riski, että esitetty mitoitus yhdessä lastensuojelulain uudistuksen kanssa johtaa tilanteeseen, jossa erityistä tukea ei pystytä tarjoamaan riittävästi sitä tarvitseville asiakkaille.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

-

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus on lähtökohdiltaan hyvä, mutta sen käytännön toteutukseen liittyy useita huomioitavia riskejä. Malli voi lisätä jossain määrin päällekkäistä työskentelyä, mikä ei ole resurssien kohdentamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Lisäksi kahden eri osaamistasolla toimivan ammattilaisen samanaikainen työskentely voi lisätä tiedonkulun katkosten riskiä, mikä voi heijastua työn laatuun ja virheiden mahdollisuuteen. Toisaalta tämän riskin toteutuminen riippuu pitkälti siitä, kuinka tiiviisti yhteistyö ja parityö käytännössä organisoidaan.

Esitykseen liittyy myös riski siitä, että sosiaalityöntekijöille ei jää riittäviä edellytyksiä toteuttaa asiakkaiden kanssa tehtävää tavoitteellista ja pitkäjänteistä lähityötä, vaikka juuri tätä pidetään sosiaali-huollon ydintehtävänä ja keskeisenä vaikuttavuustekijänä. Sosiaalityön vaikuttavuus perustuu usein syvälliseen asiakkaan tilanteen ymmärtämiseen, luottamuksen rakentamiseen ja jatkuvuuteen, joita ei voida korvata yksittäisillä tai pistemäisillä toimenpiteillä.

Huolta herättää myös se, että sosiaalityöntekijöiden työpanosta irrotetaan erityisen tuen tarpeen kriteereistä ja kohdennetaan erillisiin asiantuntijatehtäviin. Erityisen tuen tarpeessa olevat asiakkaat ovat kuitenkin juuri se ryhmä, joka hyötyy sosiaalityöntekijän osaamisesta, erityisesti jos erityisen tuen määrittelyä vielä täsmennetään ehdotetulla tavalla. Riskinä on, että näiden asiakkaiden oikeus sosiaalityöntekijän tapaamiseen heikkenee.

Lisäksi on olemassa vaara, että sosiaalityöntekijän työ pirstaloituu ja muuttuu yksittäisiin tilanteisiin kohdistuvaksi asiantuntijasuuritteeksi. Tämä ei vastaa sosiaalityön luonnetta vaativana, kokonaisvaltaisena ja pitkäjänteisenä muutostyönä, jossa keskeistä on asiakassuhteen jatkuvuus, suunnitelmallisuus ja luottamuksen rakentuminen.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus sosiaalihuollosta vastaavan viranhaltijan roolista on lähtökohdiltaan perusteltu ja kannatettava, sillä se vahvistaa sosiaalihuollon asemaa ja konkretisoi hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteutumista. Roolin institutionaalinen, palvelujärjestelmän läpäisevä luonne tukee sosiaalihuollon kokonaisuuden ohjausta ja yhtenäisyyttä. Samalla se tuo sosiaalihuoltoon rakenteellista selkeyttä vastaavalla tavalla kuin terveydenhuollossa jo vakiintuneet vastuuroolit.

On kuitenkin huomioitava, että sosiaali- ja terveydenhuolto poikkeavat toisistaan palvelujen sisällön, tarkoituksen ja toimintalähtökohtien osalta, minkä vuoksi terveydenhuollon sääntelyratkaisuja ei ole tarkoituksenmukaista siirtää suoraan sosiaalihuollon kontekstiin. Sääntelyä tulisi tältä osin edelleen täsmentää siten, että se huomioi sosiaalihuollon erityispiirteet.

Keskeistä on varmistaa, että sosiaalihuollosta vastaavalle viranhaltijalle asetettavat vastuut ovat tasapainossa tämän tosiasiallisten toimivaltuuksien, resurssien ja osaamisvaatimusten kanssa. Tehtävän laajuus edellyttää vahvaa sosiaalihuollon substanssiosaamista, johtamisvalmiuksia sekä kykyä ohjata palvelujärjestelmää kokonaisuutena.

Vaikka vastaavia johtamis- ja vastuutehtäviä on jo osin toteutettu joillakin hyvinvointialueilla ilman nimenomaista lainsäädäntöperustaa, nyt ehdotettu sääntely vahvistaa ja yhdenmukaistaa käytäntöjä. Säännös on siten tärkeä ja tarpeellinen, mutta edellyttää vielä tarkempaa määrittelyä, jotta rooli on selkeä ja toimiva myös käytännön toteutuksessa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus asiakastietojen kirjaamisesta koskevan sääntelyn kokoamisesta ja päällekkäisten velvoitteiden purkamisesta on perusteltu ja kannatettava. Sääntelyn selkeyttäminen sekä asiakasasiakirjojen

sisällön täsmentäminen parantavat sen ymmärrettävyyttä ja sovellettavuutta käytännössä. Tavoite keventää kirjaamista ja vähentää hallinnollista kuormaa on tärkeä, samoin kuin pyrkimys kohdentaa kirjaaminen olennaisiin ja asiakkaan oikeusturvan kannalta keskeisiin tietoihin.

Olennaisuutta korostava kirjaamisperiaate lisää kuitenkin ammattihenkilöiden harkintavastuuta, mikä voi johtaa soveltamiskäytäntöjen vaihteluun. Tämän vuoksi on keskeistä varmistaa riittävä ja yhtenäinen kansallinen ohjaus sekä koulutus, jotta kirjaamisen taso säilyy riittävänä niin asiakkaiden kuin työntekijöidenkin oikeusturvan näkökulmasta ja hallinnollisten toimien jäljitettävyyden ja perusteltavuuden varmistumiseksi.

Kirjaamisen keventämiseen liittyy lisäksi riski, että myös päätösten perustelut voivat tahattomasti heikentyä, mikä korostaa tarvetta selkeille ohjeistuksille siitä, mitä tietoja on välttämätöntä kirjata.

Ehdotuksen laaja-alaiset vaikutukset asiakasprosessin keskeisiin vaiheisiin edellyttävät vahvaa toimeenpanotukea ennen käyttöönottoa. Erityisesti on varmistettava, että sääntely toimii käytännössä yhteen tietojärjestelmien kanssa, mukaan lukien asiakkuuden alkuvaiheen kirjaaminen.

Lisäksi on huomioitava kirjaamisen suhde muihin velvoitteisiin, kuten RAI-arviointeihin, jotka ovat esimerkiksi ikääntyneiden palveluissa osin lakisääteisiä ja voivat aiheuttaa päällekkäistä työskentelyä. Näiden kokonaisuuksien yhteensovittaminen on tärkeää, jotta hallinnollinen kuormitus ei kokonaisuudessaan kasva uudistuksesta huolimatta.

Kokonaisuutena ehdotus on tavoitteiltaan perusteltu ja pääosin toteuttamiskelpoinen, mutta sen toimiva soveltaminen edellyttää täsmällistä ohjeistusta, riittävää osaamista sekä toimivia teknisiä ratkaisuja.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Ehdotetut asiakasmaksujen korotukset ovat euromääräisesti ja prosentuaalisesti tarkasteltuna maltillisia, mutta niiden vaikutuksia on arvioitava erityisesti pienituloisten ja muuten maksukyvyyn kannalta haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden näkökulmasta. Jo vähäisetkin korotukset voivat käytännössä muodostua merkittäviksi ja heikentää palvelujen saavutettavuutta sekä käyttöä, mikä on ristiriidassa ennaltaehkäisevien ja matalan kynnyksen palvelujen vahvistamisen tavoitteiden kanssa.

Esityksen taloudellinen hyöty jää epävarmaksi suhteessa asiakasmaksulain 11 §:ään, joka velvoittaa alentamaan maksua tai jättämään sen perimättä, mikäli maksu vaarantaa asiakkaan tai hänen perheensä toimeentulon. Tämä toimii käytännössä ns. varaventiilinä, minkä seurauksena osa korotetuista maksuista voi jäädä tosiasiallisesti perimättä. Samanaikaisesti maksuhuojennushakemusten ja yksilökohtaisen harkinnan voidaan ennakoita lisääntyvän, mikä kasvattaa hyvinvointialueiden hallinnollista työmäärää.

Lisäksi huojennusmenettely on luonteeltaan reaktiivinen ja edellyttää asiakkaalta oma-aloitteisuutta. Kaikki siihen oikeutetut eivät käytännössä hae huojennusta, mikä voi johtaa piilevään eriarvoisuuteen ja heikentää sääntelyn yhdenvertaisuustavoitteiden toteutumista, erityisesti niiden asiakkaiden kohdalla, joilla ei ole riittäviä valmiuksia tai tukiverkostoja asioidensa hoitamiseen.

On myös todennäköistä, että asiakasmaksujen korottaminen lisää harkinnanvaraisen toimeentulotuen tarvetta sekä asiakasmaksujen alentamista koskevien hakemusten määrää. Tämä edelleen

vahvistaa riskiä siitä, että korotuksilla tavoiteltu lisätuotto jää rajalliseksi tai neutraloituu lisääntyneen hallinnollisen työn ja välillisten kustannusten seurauksena.

Kokonaisuutena esityksen vaikutusarvioita tulisi täsmentää erityisesti maksukertymän, maksuhojennusten käytön, palvelujen saavutettavuuden sekä hallinnollisten kustannusten näkökulmasta. Nykyisellään taloudelliset ja muut vaikutukset eivät ole kaikilta osin riittävän selkeästi ennakoitavissa.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Ehdotus terveydenhuoltoon tehtävästä ilmoituksesta asiakkaan tuen tarpeesta on erityisen kannatettava. Sosiaalihuollossa kohdataan usein asiakkaita, joiden arvioidaan hyötyvän terveydenhuollon arviosta, mutta heidän ohjaamisensa terveydenhuollon palveluihin on nykyisen sääntelyn puitteissa ollut käytännössä kankeaa.

Ehdotettu säännös voi merkittävästi parantaa palvelujen yhteensovittamista ja asiakkaan kokonaisvaltaisen tuen toteutumista, edellyttäen että tiedonkulkuun, toimintamalleihin ja yhteistyörakenteisiin liittyvät käytännöt toimivat sujuvasti.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esitysluonnos ei anna kaikilta osin riittävän kattavaa ja täsmällistä kuvaa lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista. Taloudellisten vaikutusten arviointi jää yleiselle tasolle, eikä se tarjoa riittäviä perusteita arvioida uudistuksen kokonaisvaikutuksia hyvinvointialueiden talouteen.

Lisäksi esityksessä ei ole riittävästi huomioitu muutosten hallinnollisia kustannusvaikutuksia, kuten lisääntyvää yksilökohtaista harkintaa, toimeenpanoon liittyvää työtä sekä mahdollisia tietojärjestelmä- ja prosessimuutoksia.

Nykyisellään esitetty vaikutusarviointi ei ole riittävä, jotta sen perusteella voitaisiin tehdä hyvinvointi-alueiden rahoitusta koskevia muutoksia tai leikkauksia. Vaikutuksia on tarpeen täsmentää erityisesti kustannuskehityksen, hallinnollisen kuormituksen sekä toimeenpanon kokonaisvaikutusten näkökulmasta.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Yhteisvaikutukset jäävät esitysluonnoksessa osin ennalta-arvaamattomiksi, eikä niitä ole arvioitu riittävän kattavasti. Vaikutusarviointi on puutteellinen erityisesti tilanteissa, joissa useat samanaikaiset muutokset kohdistuvat samoihin asiakasryhmiin.

Erityisenä riskinä on, että yhtäaikaiset leikkaukset ja rakenteelliset muutokset johtavat palvelujen painopisteen siirtymiseen raskaampiin sosiaalihuollon palveluihin. Samaan aikaan lastensuojelulain sekä lapsiperhepalveluja koskevan sääntelyn uudistukset voivat yhdessä aiheuttaa tilanteita, joissa palvelujärjestelmän rajapinnat jäävät epäselviksi.

Tämä lisää riskiä siitä, että asiakkaat eivät saa tarvitsemiaan palveluja riittävän varhaisessa vaiheessa tai oikea-aikaisesti. Kokonaisuutena on vaara, että sääntely ”rakoilee”, mikä voi heikentää palvelujen vaikuttavuutta ja asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua.

Sjöblom Heli
Itä- Uudenmaan hyvinvointialue - Annika Immonen, sosiaali- ja
terveysjohtaja