

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Muu järjestö tai yhdistys

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Lausunnon antajat (Huhtasuon ASA ry, Jyvälän Setlementti ry, Jyväskylän Katulähetys ry, Jyväskylän Suvanto ry, Jyväskylän Uusiotuote ry, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry, Paremmin Yhdessä ry, Sovatek-säätiö, Äänekosken katulähetys ry) edustavat keskisuomalaisia järjestöjä, jotka tuottavat kuntouttavaa työtoimintaa sekä päihde- ja mielenterveyskuntoutujille suunnattuja palveluja, vertaistoimintaa ja matalan kynnyksen tukea. Hallituksen esityksessä ehdotettu kuntouttavan työtoiminnan lakkauttaminen ja sen korvaaminen uudella työikäisten toimintakykyä ja osallisuutta vahvistavalla palvelulla on merkittävä rakenteellinen muutos, jolla on laaja-alaisia vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin työikäisiin henkilöihin sekä heidän palveluun tuottaviin järjestöihin.

Esityksen tavoitteet (palvelujen joustavuus, yksilöllisyys ja hallinnollisen työn keventäminen) ovat sinänsä kannatettavia. Järjestöjen näkökulmasta esitys sisältää kuitenkin merkittäviä riskejä, jotka voivat heikentää kohderyhmien palveluja, lisätä eriarvoisuutta ja vaarantaa järjestöjen toimintaedellytykset.

Lakiesityksen myönteinen lähtökohta on se, että uusi työikäisten osallisuutta ja toimintakykyä vahvistava palvelu on sosiaalihuoltolain mukainen palvelu, johon pääsy perustuu asiakkaan tuen

tarpeeseen eikä toimeentulon muotoon tai sosiaalietuuteen. Tämä mahdollistaa sen, että eri elämäntilanteissa olevat asiakkaat voivat saada samanlaista tukea yhdenvertaisin perustein riippumatta siitä, ovatko he työttömyysetuudella, sairauspäivärahalla, eläkkeellä tai muun etuuden piirissä.

Myönteistä on myös se, että palvelu voidaan toteuttaa varsinaisen hoidon ja kuntoutuksen rinnalla. Näin sosiaalihuollon tarjoama toiminnallinen ja osallisuutta vahvistava tuki voi täydentää terveydenhuollon hoitoa sekä lääkinällistä tai ammatillista kuntoutusta ja parantaa niiden kokonaisvaikuttavuutta. Siksi palvelu tulee huomioida osana asiakkaan asiakassuunnitelmaa ja yhteensovittaa tarvittaessa hoito- ja kuntoutussuunnitelmien kanssa.

Uudistuksen vaikutukset kohdistuvat ihmisiin, joiden asema on jo valmiiksi heikentynyt aiempien palvelu- ja etuusheikkennysten vuoksi. Uudistus perustuu taloudellisiin säästötavoitteisiin ilman riittävää arviota vaikutuksista ihmisten arkeen. Siinä ei myöskään ole huomioitu sosiaalimenojen, mielenterveys- ja päihdepalvelujen eikä erikoissairaanhoidon kustannusten mahdollista kasvua. Varhainen ja oikea-aikainen tuki heikkenee niiden ihmisten kohdalla, joiden elämäntilanteen paraneminen edellyttäisi pitkäkestoisempaa ja yksilöllisempää tukea. Näin ollen uudistus vastaa ennen kaikkea kustannussäästöjen tarpeeseen, ei palveluja tarvitsevien ihmisten tarpeisiin.

Jos tavoitteena ovat säästöt ja palvelutarpeen vähentyminen, on pystyttävä tarjoamaan monipuolisia matalan kynnyksen palveluja, jotka tavoittavat ihmisiä heidän arjessaan, tukevat heitä oikea-aikaisesti ja ovat aidosti saavutettavia. Resursseja tulee suunnata ennaltaehkäisyyn ja matalan kynnyksen palveluihin, sillä ne ehkäisevät tilanteiden kriisiytymistä ja vähentävät raskaampien palvelujen kustannuksia.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

-

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

-

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

-

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

-

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

-

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Palvelujen pilkkoutumisen riski ja integroitujen palvelujen tarve

Hallituksen esityksen mukaan uusi työikäisten osallisuutta ja toimintakykyä vahvistava palvelu voidaan hankkia ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Palveluntuottajina voivat toimia sekä järjestöt että yritykset, edellyttäen että palveluun ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Keskisuomalaiset järjestöt pitävät tärkeänä, että palvelujärjestelmässä hyödynnetään monipuolisesti eri toimijoiden osaamista. Samalla esitys sisältää merkittävän rakenteellisen riskin palvelujen pilkkoutumisesta, jos palveluja ryhdytään toteuttamaan useiden eri toimijoiden tuottamina toisistaan irrallisina osakokonaisuuksina.

Käytännössä palvelujen pilkkoutuminen voi tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa:

- sosiaalityö, palvelutarpeen arviointi ja omatyöntekijä toteutetaan hyvinvointialueella
- toiminnallinen työtoiminta tai osallisuustoiminta hankitaan järjestöltä
- yksilövalmennus tai työelämävalmiuksia koskeva valmennus hankitaan yritykseltä tai

- vertaistoiminta jää hankerahoitteiseksi ja irralliseksi osaksi kokonaisuutta.

Tällaisessa mallissa asiakkaan palvelukokonaisuus rakentuu useista rinnakkaisista toimijoista ilman selkeää kokonaisvastuuta. Vastuu palvelujen yhteensovittamisesta, jatkuvuudesta ja siirtymistä siirtyy helposti kohtuuttomasti asiakkaalle itselleen. Tämä on erityisen ongelmallista asiakasryhmille, joiden toimintakyky on heikentynyt ja joiden kyky hahmottaa monimutkaista palvelu-järjestelmää on rajallinen.

Useissa kotimaisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa on osoitettu, että monialaista apua ja palvelua tarvitsevat asiakasryhmät, kuten päihde- ja mielenterveyskuntoutujat sekä pitkäaikaistyöttömät, hyötyvät ensisijaisesti integroiduista palveluista, yhden toimijan tai tiiviisti koordinoitun toimijakokonaisuuden tuottamasta tuesta tai pitkäjänteisestä ja jatkuvasta asiakassuhteesta.

Tutkimusten mukaan palvelujen pilkkoutuminen heikentää palveluihin kiinnittymistä ja siirtää yhteensovittamisen vastuuta asiakkaalle. Tämä lisää keskeytyksiä ja katkoksia palvelupoluissa. Pirstaleiset palvelut heikentävät kokonaisuutena palvelujen vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta sekä lisäävät pitkällä aikavälillä raskaampien ja kalliimpien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta.

Erytyisesti päihde- ja mielenterveyskuntoutujien kohdalla tutkimusnäyttö korostaa, että toiminnallinen tuki, psykososiaalinen tuki ja arjen ohjaus tulisi tuottaa yhtenä, integroituna palvelukokonaisuutena, ei erillisinä palveluina useilta eri toimijoilta.

Uuden palvelun määrärahasidonnaisuus

Järjestöt korostavat, että uusi palvelu on määrärahasidonnainen eikä subjektiivinen oikeus. Tämä luo riskin sille, että palvelun tosiasiallinen saatavuus vaihtelee hyvinvointialueittain taloudellisten reunaehtojen mukaan. Erytyisesti monialaista ja pitkäkestoista tukea tarvitsevien asiakasryhmien, kuten päihde- ja mielenterveyskuntoutujien, kohdalla määrärahasidonnaisuus voi johtaa siihen, ettei palvelua myönnetä tuen tarpeen edellyttämässä laajuudessa tai jatkuvuudessa. Tämän vuoksi on tärkeää varmistaa, että palvelun resursointi ja toteutus turvaavat asiakkaiden yhdenvertaisen pääsyn tukeen ja mahdollistavat palvelun aidon rinnakkaisuuden hoidon ja kuntoutuksen kanssa. Lakiesitystä tulee täsmentää siten, että työikäisten osallisuutta ja toimintakykyä vahvistavan palvelun määrärahasidonnaisuudesta huolimatta asiakkaan todettuun tuen tarpeeseen perustuva palvelu turvataan riittävänä, jatkuvana ja yhdenvertaisena kaikilla hyvinvointialueilla.

Erytyisesti tulee varmistaa, että monialaista ja pitkäkestoista tukea tarvitsevien asiakasryhmien kohdalla palvelua ei rajata taloudellisista syistä lyhytkestoiseksi, katkonaiseksi tai vain yksittäisiin osasuoritteisiin. Palvelun resursoinnin ja järjestämisen tulee mahdollistaa sen toteuttaminen aidosti hoidon ja kuntoutuksen rinnalla osana asiakkaan asiakassuunnitelmaa sekä tarvittaessa yhteensovitettuna hoito- ja kuntoutussuunnitelmien kanssa.

Lisäksi hyvinvointialueita tulee ohjata ja velvoittaa seuraamaan palvelun saatavuutta ja toteutumista erityisesti määrärahasidonnaisuuden näkökulmasta, jotta alueellista eriarvoisuutta ja asiakkaiden palvelujen katkeamista voidaan ehkäistä.

Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen lakkauttaminen

Hallituksen esityksessä ehdotettu kuntouttavan työtoiminnan lakkauttaminen ja sen korvaaminen uudella työikäisten toimintakykyä ja osallisuutta vahvistavalla palvelulla muodostaa merkittävän rakennemuutoksen, jolla on huomattavia vaikutuksia erityisesti päihde- ja mielenterveyskuntoutujiin, pitkäaikaistyöttömiin ja osatyökykyisiin henkilöihin sekä heitä tukeviin järjestöihin.

Esityksen tavoitteena on palvelujen joustavoittaminen ja yksilöllisyyden vahvistaminen. Järjestöjen näkökulmasta esitykseen sisältyy kuitenkin merkittäviä riskejä, jotka voivat toteutuessaan heikentää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden palveluihin pääsyä ja lisätä alueellista eriarvoisuutta. Uudistus heikentää asiakkaiden toimeentuloa sekä kaventaa järjestöjen toimintaedellytyksiä ja palvelutuotantoa.

Nämä riskit kohdistuvat erityisesti niihin henkilöihin, joille kuntouttava työtoiminta on toiminut matalan kynnyksen, pitkäjänteisen ja toiminnallisen tuen muotona, ja joille avoimet työmarkkinat tai työvoimapalvelut eivät ole realistinen vaihtoehto.

Kuntouttava työtoiminta on monille päihde- ja mielenterveyskuntoutujille ollut arjen rytmiä tukeva, sosiaalista osallisuutta vahvistava, vertaistoimintaa mahdollistava ja palvelujärjestelmään kiinnittymistä edistävä tukimuoto. Esityksessä uusi työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tukea tarjoava palvelu on määrärahasidonnainen eikä muodosta subjektiivista oikeutta. Tämä lisää riskiä siitä, että juuri paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden palvelut supistuvat taloudellisista syistä tai vaihtelevat merkittävästi hyvinvointialueittain. Lisäksi on epäselvää, miten uuden palvelun sisällöissä turvataan pitkäkestoinen ja toistuva toiminnallinen tuki, yhteisöllisyys, vertaistoiminta sekä järjestöjen kehittämä kohderyhmälähtöinen osaaminen. Ilman näitä elementtejä on vaarana, että päihde- ja mielenterveyskuntoutujien palvelupolut katkeavat tai kevenevät tavalla, joka heikentää kuntoutumista ja lisää raskaampien palvelujen tarvetta.

Järjestöt korostavat, että uuden työikäisten osallisuutta ja toimintakykyä vahvistavan palvelun toteuttamisessa tulee:

- tunnistaa tutkimusnäyttö integroitujen palvelujen vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta
- ehkäistä palvelujen pilkkoutumista jo palvelun määrittely- ja hankintavaiheessa ja
- varmistaa, että palvelu tuotetaan yhden toimijan tai tiiviisti koordinoitun kokonaisuuden kautta

- eikä jakaa kuntoutumisen kannalta keskeisiä osia eri toimijoille ilman selkeää kokonaisvastuuta.

Velvoittavuuden poistaminen

Velvoittavuuden poistamisen yhteydessä ei ole riittävästi tietoa siitä, miten luopuminen vaikuttaa osallistumiseen. Valmistelussa tehdyn arvion mukaan velvoittavuuden ja taloudellisten kannusteiden poistaminen vähentäisi asiakasmäärää hyvinvointialueilla kymmenellä prosentilla, mikä pienentäisi palvelun järjestämisen kustannuksia 8 miljoonalla eurolla vuosittain vuodesta 2028 alkaen. Palveluja tuottavien järjestöjen kokemuksen perusteella voidaan arvioida, että palvelun vapaaehtoisuudella on merkittävä vaikutus siihen, kuinka moni siihen osallistuu

On tärkeää huomioida, että palvelujen ulkopuolelle jääminen voi heikentää näiden ihmisten tilannetta ja kasvattaa pitkällä aikavälillä esimerkiksi hyvinvointialueiden erikoissairaanhoidon kustannuksia. Jo pelkästään kuntouttavien palvelujen lakkauttaminen lisää painetta sosiaalipalveluihin, mielenterveys- ja päihdepalveluihin sekä erikoissairaanhoidon.

Kannustimet eli kulukorvaus ja matkakorvaus ovat olleet asiakkaiden näkökulmasta merkittäviä. Niiden poistuminen heikentää monien toimeentuloa konkreettisesti. Heikossa työmarkkina- asemassa olevien kohdalla kulukorvaus on usein mahdollistanut osallistumisen toimintaan esimerkiksi matkakulujen ja ruokailun osalta sekä tukenut säännöllistä arkea ja kokemusta vastavuoroisuudesta ja osallisuudesta. Kulukorvauksen poistuminen voi johtaa siihen, että kaikkein pienituloisimmat asiakkaat jäävät kokonaan toiminnan ulkopuolelle, mikä on ristiriidassa esityksen osallisuutta koskevien tavoitteiden kanssa.

Nykyinen sosiaaliturva- ja palvelujärjestelmä painottuu velvoittavuuksiin ja sanktioihin. Osallistumatta jättäminen voi johtaa etuuskien alentamiseen, mikä tekee järjestelmästä rankaisevan eikä tue vapaaehtoista osallistumista, motivaatiota tai luottamusta palvelujärjestelmään. Tämä on erityisen ongelmallista monialaista ja pitkäkestoista tukea tarvitsevien asiakasryhmien, kuten päihde- ja mielenterveyskuntoutujien, kohdalla. Ehdotammekin, että hyvinvointialueet voisivat myöntää työikäisten osallisuutta ja toimintakykyä vahvistavaan palveluun osallistuvalla asiakkaalla osallistumista tukevaa rahallista lisätukea (osallistumislisä), jonka tarkoituksena on edistää vapaaehtois-ta osallistumista, osallisuutta ja toimintakykyä vahvistavaan toimintaan. Osallistumislisän myöntäminen ei ole edellytys sosiaalihuollon palvelun saamiselle eikä sen puuttuminen saa johtaa asiakkaan perustoimeentulon tai muiden sosiaalietuuksien alentamiseen. Osallistumislisän myöntämisen edellytyksistä, määrästä ja kestosta päätetään asiakkaan asiakassuunnitelmassa asiakkaan yksilöllisen tuen tarpeen perusteella.

Aikataululliset riskit ja toimeenpanon keskeneräisyys

Esityksen voimaantuloaikataulu on järjestöjen näkökulmasta erittäin tiukka. Hyvinvointialueille jää käytännössä vain rajallinen aika uuden palvelun sisällölliseen määrittelyyn ja hankintamallien

valmisteluun, ja yhteistyörakenteiden luominen järjestöjen kanssa vie aikaa. Siirtymävaihe on asiakkaiden palvelujen jatkuvuuden ja järjestöjen toiminnan turvaamisen kannalta riittämätön. Tällöin vaarana on, että asiakkaat putoavat palveluista ja järjestöjen toiminta keskeytyy tai supistuu äkillisesti. Pahimmillaan hyvinvointialueet turvautuvat lyhyisiin, kevyempiin tai hallinnollisesti yksinkertaisempiin ratkaisuihin kohderyhmän tarpeiden kustannuksella.

Vaikutukset järjestöjen toimintaedellytyksiin

Järjestöt ovat olleet keskeisiä kuntouttavan työtoiminnan toteuttajia. Ne ovat kehittäneet kohderyhmälähtöisiä toimintamalleja, toteuttaneet vertaistoimintaa ja matalan kynnyksen palveluja sekä tuoneet palvelujärjestelmää täydentävää osaamista.

Esitys ei riittävästi turvaa järjestöjen asemaa uuden palvelun toteuttajina. Palveluostojen mahdollinen väheneminen ja epävarmuus hankinnoista heikentävät järjestöjen taloudellista ennakoitavuutta ja voivat johtaa toiminnan alasajoon, jolla on suorat vaikutukset kohderyhmien palvelujen saatavuuteen.

Keskisuomalaiset järjestöt esittävät, että lakiesitystä täsmennetään seuraavasti:

Siirtymäajan pidentäminen

Kuntouttavan työtoiminnan päättymisen ja uuden palvelun täysimääräisen käyttöönoton väliin tulee säätää riittävä siirtymäaika, jotta asiakkaiden palvelut eivät katkea.

Toimeentulon turvaaminen

Uuteen palveluun osallistuville tulee säätää korvaus tai muu vastaava tuki, joka turvaa pienituloisten asiakkaiden tosiasiallisen osallistumismahdollisuuden.

Palvelun sisällöllinen täsmentäminen

Lainsäädännössä tai sen perusteluissa tulee selkeästi tunnistaa ja turvata toiminnallinen ja yhteisöllinen tuki, pitkäkestoisuus, vertaistoiminta sekä järjestöjen rooli palvelun tuottajina.

Järjestöyhteistyön varmistaminen

Hyvinvointialueita tulee ohjata suunnittelemaan ja toteuttamaan palvelu yhteistyössä järjestöjen kanssa sekä hyödyntämään niiden erityisosaamista.

**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?**

-

Perustelut tiiviisti?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

-

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

-

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

-

Perustelut tiiviisti?

-

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

Sivonen Tiina

Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry - Huhtasuon ASA ry, Jyvälän Settlementti ry, Jyväskylän Katulähetys ry, Jyväskylän Suvanto ry, Jyväskylän Uusiotuote ry, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry, Paremmin Yhdessä ry, Sovatek-säätiö, Äänekosken katulähetys ry