

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 kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

THL pitää esitystä osittain kannatettavana. Erityisesti lainsäädännön selkeyttäminen, palvelujen oikea-aikaisen saatavuuden parantaminen, hallinnollisen työn keventäminen sekä velvoite nimetä sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija nähdään kannatettavina uudistuksina.

Esityksen tavoite lisätä hyvinvointialueiden liikkumavaraa on lähtökohtaisesti perusteltu, mutta yhdistettynä säästötavoitteisiin se kasvattaa alueellisten erojen sekä epäyhdenmukaisten käytäntöjen ja rakenteiden riskiä. Hyvinvointialueiden väliset erot eivät selity pelkästään eroilla tarpeissa ja olosuhteissa vaan myös esimerkiksi eroilla osaamisessa, resursseissa, alueen palvelurakenteessa ja poliittisessa päätöksenteossa. Tämä voi vaarantaa palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen perustuslain edellyttämällä tavalla.

Lisäksi hallinnollisen työn keventämiseen ja muutoksenhakukelpoisten hallintopäätösten vähentämiseen liittyy oikeusturvariskejä. Mikäli hallinnon menettelyjä ja etenkin hallintopäätösten tekoa kevennetään, korostuu tarve tiiviille seurannalle ja vahvalle ohjaukselle, mikä puolestaan rajoittaisi tavoiteltua paikallista liikkumavaraa.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

THL:n näkemyksen mukaan ehdotukset pääosin vastaavat esityksen tavoitteita. Esitys vahvistaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen roolia sosiaalihuollon ydintoimintoina sekä keventää sosiaalihuollon ammattilaisten hallinnollista työtä vähentämällä kirjaamiseen käytettävää työaika ja kohdentamalla työtä asiakkaan oikea-aikaiseen tukemiseen. Esitys selkeyttää ja joustavoittaa sosiaalihuollon asiakasprosessia, kun sosiaalityö ja sosiaaliohjaus ymmärretään ammatillisena asiantuntijatyönä, johon sisältyvät asiakkaan tuen tarpeen arviointi ja sen perusteella tapahtuva työskentely. Esitys myös purkaa päällekkäisiä arviointi- ja palvelurakenteita, kun omatyöntekijän tehtävät ovat osa sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan ammatillista toimintaa ilman erillisten hallintopäätösten tekemistä.

THL näkee ehdotuksiin sisältyvän tiettyjä uhkia, jotka voivat vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista. Riskit liittyvät erityisesti alueelliseen eriytymiseen, palvelukokonaisuuksien sisältöjen muotoutumiseen, palvelujen ja tuen saatavuuteen sekä asiakkaiden oikeusturvaan. Toimeenpano edellyttää vahvaa ohjausta, seurantaa ja tukea, jotta tavoitteet voidaan mahdollisimman hyvin saavuttaa.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

THL pitää perusteltuna erityisen tuen tarpeessa olevan henkilön ja erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen määritelmän sekä näiden asiakkaiden erityisten oikeuksien kokoamista yhteen pykälään. Määritelmä selkeyttää erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden asemaa palvelujärjestelmässä ja voi edistää palvelujen ja tuen tarkoituksenmukaista kohdentamista.

THL ehdottaa, että pykälää täsmennetään erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta, sillä erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen ja lastensuojelun tarpeessa olevan lapsen määritelmät säilyvät sisällöllisesti pääosin päällekkäisinä ja tulkinnanvaraisina.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

THL kannattaa esitystä erillisestä hyvinvoinnin edistämisen pykälästä. Pykälä selkeyttää ja vahvistaa sosiaalihuollon roolia hyvinvoinnin edistämässä ja korostaa matalan kynnyksen tuen ja varhaisten toimien merkitystä, mikä voi vähentää raskaampien korjaavien palvelujen tarvetta. THL pitää myönteisenä esityksen laajaa käsitystä hyvinvoinnista, poikkihallinnollisen yhteistyön näkökulmaa sekä tarvelähtöisyyttä, jossa toimet kohdennetaan sekä koko väestöön että erityistä tukea tarvitseville ryhmille.

THL pitää kuitenkin tärkeänä, että mielen hyvinvointi ja ehkäisevä päihdetyö lisätään 10 a §:n 1 momentin hyvinvoinnin edistämisen määritelmään. Tämä vahvistaisi niiden asemaa sosiaalihuollon lakisääteisessä tehtävässä ja tukisi pykälän ohjausvaikutusta käytännön toimeenpanossa. Erityisen tärkeää tämä on siksi, että mielenterveyden edistämistä ja ehkäisevää päihdetyötä koskeva nimenomainen pykälä ehdotetaan kumottavaksi. Vaarana on, että sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen rooli mielenterveys-, päihde- ja riippuvuustyössä kapenee ja niiden painoarvo ja näkyvyys käytännössä vähenee.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

THL pitää ehdotusta pääosin kannatettavana. Ehdotus vahvistaa asiakas- ja perhekohtaisen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen kokonaisvaltaista vastuuta asiakastyössä ja monialaisessa palvelujärjestelmässä sekä edistää ammatillisen osaamisen täysimääräistä hyödyntämistä. Jos sosiaalityö ja sosiaaliohjaus ovat jatkossa ensisijaisia työmuotoja suhteessa sosiaalipalveluihin, edellytykset niiden toteuttamiseen tulee turvata. Lisäksi asiakkaiden oikeusturvaan tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska sosiaalityöstä ja sosiaaliohjauksesta ei enää tehtäisi hallintopäätöstä.

THL toivoo täsmennystä sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön käsitteeseen. Ammatillista asiantuntijatyötä tehdään ja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä työskentelee jatkossakin myös sosiaalipalveluissa, minkä vuoksi sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön ja sosiaalipalvelujen sisältöjen erottaminen toisistaan on osin vaikeaa.

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuus suhteessa sosiaalipalveluihin ei saa vaarantaa oikea-aikaisten palvelujen saamista. Erityisen tärkeää on huolehtia, etteivät vammaisten ja iäkkäiden henkilöiden tarvitsemat sosiaalipalvelut viivästy tai jää myöntämättä.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

THL pitää esitystä uudesta lapsiperhepalvelusta osittain kannatettavana. THL kannattaa perhetyön, lastensuojelulain mukaisen tehostetun perhetyön ja kotiin vietävän tai ryhmämuotoisen perhekuntoutuksen yhdistämistä. Nämä palvelut tarjoavat tukea melko yhtenevälle kohderyhmälle ja jossain määrin yhtenäisin palvelusisällöin. Erityisen kannatettavaa on taloudellisen tuen mahdollistaminen myös sosiaalihuoltolain mukaisessa lapsiperheiden sosiaalityössä.

THL ehdottaa, että kasvatus- ja perheneuvonta turvataan nykyisen kaltaisena lakisääteisenä moniammatillisena palveluna. Lisäksi THL ehdottaa, että uuden lapsiperhepalvelun nimi olisi lapsiperheiden tuki, joka selkiyttäisi eroa lapsiperheiden palvelujen palvelutehtävään. Lisäksi nimi korostaisi lain tavoitetta asiakkaiden tukemiseen vastaavalla tavalla kuin työikäisten työkyvyn ja osallisuuden tuen palvelu.

Esitys selkeyttää, mutta ei täysin ratkaise, sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain väliseen rajapintaan liittyviä haasteita. Perhepalvelujen ongelmana on palvelujen ja kustannusten vahva painottuminen raskaisiin lastensuojelun ja erityisen tuen tarpeessa olevien lasten palveluihin. Kustannusten kasvun taittuminen edellyttää erityisesti varhaisen tuen palvelukokonaisuuden vahvistamista.

Ehdotetun lapsiperhepalvelun kohderyhmän palvelutarpeet voivat vaihdella huomattavasti tilapäisestä tuesta laaja-alaiseen ja intensiiviseen tukeen. Esityksessä ei riittävästi huomioida, miten tarvittavan tuen toteutuminen turvataan yhden palvelun sisällä. Tavoitteiden saavuttamista palvelisi paremmin lainsäädäntö, joka selkiyttäisi lapsiperheiden varhaisen tuen palveluista (kotipalvelu, varhaisen tuen perhetyö/sosiaaliohjaus sekä kasvatus- ja perheneuvonta) muodostuvaa kokonaisuutta. Uutta lapsiperhepalvelua rakennettaessa tulee huomioida tutkittu tieto ja kokemus jo nyt toimivista menetelmistä ja toimintamalleista.

THL pitää riskinä lapsiperhepalvelun moniammatillisuuden heikentymistä, jos psykologien osaaminen olisi jatkossa käytettävissä ainoastaan konsultatiivisena tukena suoran asiakastyön sijaan. Kasvatus- ja perheneuvonnalla on keskeinen rooli sosiaalihuollon lasten mielenterveystyössä, avioliittolain mukaisessa perheasiainsovittelessa ja asiantuntija-avusteisessa tuomioistuinsovittelessa. Moniammatillisuuden heikentyminen heikentäisi myös näiden palvelujen vaikuttavuutta ja toteutumista.

Ehdotetun lapsiperhepalvelun suhde vammaispalvelulain 19 §:n mukaiseen lapsen kotona asumisen tukeen edellyttää erityistä huomiota, koska palvelun sisältö voi vaihdella alueittain. Riskinä on, että lapsiperhepalvelua pidetään ensisijaisena ja riittävänä palveluna, vaikka palvelua ei tosiasiallisesti alueella järjestettäisi lapsen tuen tarvetta vastaavalla tavalla. Tällainen tulkinta olisi ongelmallinen vammaisten lasten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Lapsiperhepalvelua koskevan 18 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että palvelua voitaisiin järjestää myös sijaisperheen tueksi. Lakiehdotuksessa tulisi tarkentaa, milloin on kyse perhehoitajalle tarjottavasta tuesta ja milloin perhehoidon asiakkaana olevan lapsen tuesta.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

THL kannattaa pääosin ehdotusta uudesta työikäisten toimintakykyä ja osallisuutta tukevasta palvelusta. Myönteistä esityksessä on palvelun vapaaehtoisuus sekä mahdollisuus palvelun yksilölliseen toteutukseen ja yhteisöllisten toimintamuotojen hyödyntämiseen.

Palvelu olisi viimesijainen suhteessa muihin työttömille tarkoitettuihin palveluihin, mikä korostaa palvelun merkitystä asiakkaille, joille muut palvelut eivät ole riittäviä tai soveltuvia. Palvelun määrärahasidonnaisuudesta ja sosiaalihuollon säästöpainesta aiheutuu kuitenkin vakava riski sille, että palvelua ei pystytä toteuttamaan lain tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi asiakkaan oikeussuoja voi heikentyä suhteessa nykytilaan, jossa oikeus vastaavaan palveluun saattaa syntyä aktivointisuunnitelman perusteella. Esityksen vaikutusarviot toimeenpanosta ja resursoinnista ovat tältä osin liian yleisluontoisia.

Myönteistä on, että esityksen mukaan toimintakykyä ja osallisuutta tukeva palvelu voi poistaa työssäolovelvoitteen silloin, kun palvelu on kirjattu työllistymissuunnitelmaan. Sen sijaan palvelulla ei olisi vaikutusta toimeentulotuen perusosan alentamiseen, mikä on asiakkaan kannalta ristiriitaista. Lisäksi taloudellisten kannustimien puute voi vähentää asiakkaiden osallistumishalukkuutta erityisesti tilanteissa, joissa osallistumisesta voi aiheutua asiakkaalle kustannuksia (esim. matkakulut).

Esityksessä palvelua tarkastellaan edelleen vahvasti työllisyyden yhdyspinnan näkökulmasta. Toimintakyvyn ja osallisuuden tukemisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristöjä ovat myös asiakkaan arki, koti ja yhteisöt. Kokonaisvaltaisempi lähestymistapa toisi paremmin esiin sosiaalihuollon työn holistisen ja monipaikkaisen luonteen.

Jotta palvelu voi toteutua yhdenvertaisesti ja vaikuttavasti, sen keskeisiä sisältöjä ja työmenetelmiä tulisi tarkentaa, varmistaa riittävät resurssit ja taloudelliset kannustimet, vahvistaa monialaista yhteistyötä ja sujuvia palvelupolkuja sekä luoda yhtenäiset käytännöt vaikuttavuuden seurantaan ja arviointiin. Tämä edesauttaisi myös ratkaisemaan nykyisiä epäselvyyksiä ja päällekkäisyyksiä sosiaalihuollon, työllisyyspalvelujen ja Kelan välillä.

Vammaisten henkilöiden näkökulmasta on tärkeää tunnistaa, että työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen osana järjestettävä työtoiminta voi käytännössä muodostua hyvin pitkäkestoiseksi. Tämän vuoksi pykälän soveltamisessa on syytä tunnistaa mahdollisuus osallistua pitkäkestoisesti työtoimintaan ilman, että kyse on poikkeuksellisesta tilanteesta.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Esityksen 12 §:n (sosiaalihuollon järjestämisen henkilöllinen soveltamisala) lisäys, jonka mukaan henkilö voi hakea sosiaalihuoltoa myös siltä hyvinvointialueelta, jossa hän oleskelee säännönmukaisesti tai pidempiaikaisesti esimerkiksi työn tai opiskelun vuoksi, on kannatettava, ja selkeyttää asiakkaan oikeutta palveluihin eri elämäntilanteissa.

Uudet työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu (17 a §) ja lapsiperhepalvelu (18 §) voivat edistää joustavampaa tuen tarjoamista, mutta palvelujen sisällöt on määritelty väljästi ja osin epäselvästi. Hyvinvointialueiden varsin laaja harkintavalta voi johtaa merkittäviin alueellisiin eroihin palvelujen laadussa, sisällöissä, toteutustavoissa, oikea-aikaisuudessa ja saatavuudessa sekä heikentää asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Yhdistettynä säästötavoitteisiin ja hyvinvointialueiden rahoituspaineisiin muutoksesta voi seurata palvelujen sisällöllistä supistamista ja hyvin toimivien, vaikuttavien toimintamuotojen karsimista. Alueittain vaihteleva toteutus vaikeuttaa lisäksi palvelujen valvontaa, seurantaa, vakiinnuttamista, sisällöllistä kehittämistä ja vaikuttavuuden arviointia.

Työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun ja lapsiperhepalvelun yhdistäminen isoiksi monimuotoisiksi palvelukokonaisuuksiksi aiheuttaa haasteita tiedonhallintaan ja tietotuotantoon. Jos hyvinvointialueet järjestävät keskenään hyvin erilaisia palveluja, todennäköisesti myös kirjaamiskäytännöt vaihtelevat ja datasta on vaikea tuottaa luotettavaa tietoa. Ehdotus vaatii toimeenpanon tukea niin sisällöllisesti kuin tiedonhallinnan näkökulmasta.

THL pitää erittäin kannatettavana ehdotusta siitä, että hallintopäätöksen tekemisestä kuraattoripalveluissa luovutaan. Kyseessä on universaali ja kynnyksetön palvelu, johon pääsy ei edellytä tarveharkintaa. Kannatettavaa on myös lasten ja nuorten menetelmällistä psykososiaalista tukea (25 §) koskevan sääntelyn joustavoittaminen siten, että tuki voidaan toteuttaa ilman hallintopäätöstä ja erillistä tuen tarpeen arviointia.

THL kannattaa uuden 29 c §:n tavoitetta selkeyttää lastenvalvojien tehtäviä kokoamalla yhteen erillislakeihin kirjattuja tehtäviä. Pykälää tulee kuitenkin täsmentää, koska osaa pykälässä luetelluista tehtävistä ei ole erillislajeissa säädetty lastenvalvojien tehtäväksi vaan perheoikeudellisten palvelujen palvelutehtävään kuuluviksi palveluiksi, joita hyvinvointialueiden tulee järjestää. Kyseisten tehtävien kelpoisuusehdoista säädetään tehtäviä koskevissa erillislajeissa, eivätkä kaikki lastenvalvojat täytä kyseisiä kelpoisuusehtoja. Myös jatkossa tulee varmistaa tehtävistä vastaavien ammattilaisten riittävyys, riittävä osaaminen ja kelpoisuusehtojen täyttyminen sekä sovittelijoiden esteettömyys.

**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?

Neuvonta ja ohjaus

THL kannattaa mahdollisuutta neuvonnan ja ohjauksen asiakastietojen kirjaamiseen. Ehdotus parantaa asiakkaan tuen jatkuvuutta ja vahvistaa sekä ammattilaisen että asiakkaan oikeusturvaa. Kirjaamiskäytäntöjen tulee kuitenkin olla sellaisia, että ne eivät lisää kirjaamistaakkaa. Asiakkaalle on myös turvattava mahdollisuus saada neuvontaa ja ohjausta nimettömästi ja ilman asiakasmerkintöjä, jotta palveluihin hakeutumisen kynnyks ei kasva.

Neuvonnan ja ohjauksen painoarvon lisääntyminen on lähtökohtaisesti kannatettavaa. Neuvonta ja ohjaus eivät kuitenkaan voi korvata varsinaista tuen tarpeiden arviointia ja tarpeiden mukaisten palvelujen järjestämistä. Neuvonnan ja ohjauksen laatua, vaikuttavuutta ja yhdenvertaista toteutumista tulee seurata ja arvioida sekä varmistaa asiakkaan saama riittävä tuki.

Vireille tulo ja sosiaalihuollon asiakkuus

THL:n näkemyksen mukaan asiakkuuden porrastaminen neuvontaan, ohjaukseen ja ensivaiheen arviointiin liittyvään asiakkuuteen ja varsinaiseen sosiaalihuollon asiakkuuteen on käsitteellisesti epäselvä ja aiheuttaa haasteita tiedonhallintaan sekä seurantatiedon tuottamiseen. Esityksessä kuvataan ensivaiheen arviointia, joka ei vielä aloittaisi sosiaalihuollon asiakkuutta. Käytännössä ensivaiheen arvioinnin ja tuen tarpeen arvioinnin erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa, jolloin myös asiakkuuden alkamisen ajankohdan määrittäminen voi olla haastavaa. Toivottavampaa on, ettei asiakkuuden alkamisesta säädettäisi lainkaan tai säädettäisiin korkeintaan niin, että asiakkuus alkaisi samaan aikaan kuin asiakastiedon kirjaaminen. On myös riski, että muutos aiheuttaa isoja tietojärjestelmämuutoksia ja siten kustannuksia.

Mikäli asiakkuuden alkamisesta säädetään, THL ehdottaa pykälätekstin muuttamista siten, että sosiaalihuollon asiakkuus alkaa asiakkaan tai muun tahon yhteydenotosta, ilmoituksesta tai hakemuksesta, kun sen perusteella aloitetaan tuen tarpeen arviointi, sosiaalihuollon ammatillinen asiantuntijatyö tai sosiaalipalvelu. Ehdotuksessa todetaan nyt (34 § 2 mom), että sosiaalihuollon asiakkuus alkaa asiakkaan tai muun tahon yhteydenotosta, ilmoituksesta tai hakemuksesta, kun sen perusteella aloitetaan tuen tarpeen arviointi. Tämä ei vastaa esityksen perustelutekstiä (s. 240).

Säännöksen muotoilun tulisi kattaa myös sosiaalipalvelut, joista ei tehdä päätöstä eikä tuen tarpeen arviointia.

Ilmoitus sosiaalihuoltoon

THL pitää ehdotusta ilmoituksen ja yhteydenoton yhtenäistämisestä ilmoitukseksi sosiaalihuoltoon selkeyttävänä ja kannatettavana. Kuitenkin 34 §:ssä edelleen säädetään yhteydenotosta. Epäselvä muotoilu voi aiheuttaa ongelmia kirjaamisessa. Esityksessä jää epäselväksi, milloin muun tahon yhteydenotossa on kyse ilmoittamisesta ja milloin muusta yhteydenotosta.

Esityksessä ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen (35 a §) osalta säilyy aikaisempi epäselvyys siitä, kuka voi tehdä ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen. THL ehdottaa säännökseen tarkennusta, jonka mukaan myös muu kuin ilmoitusvelvollinen henkilö voi tehdä lastensuojeluilmoituksen lisäksi ennakkollisen lastensuojeluilmoituksen häntä mahdollisesti koskevien salassapitosäännösten estämättä.

Ilmoitusvelvollisuutta koskevia pykäläiä olisi hyvä tarkentaa siten, että lastensuojeluun ja poliisille tehtävissä ilmoituksissa ilmoitusvelvollisiksi toimijoiksi lisätään terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohella kaikki sosiaalihuollon ammattihenkilöt silloinkin, kun kyse ei ole sosiaalihuollon palveluntuottajasta.

Ilmoituskäytäntöjä voisi vielä yksinkertaistaa, mikäli ilmoitus sosiaalihuoltoon, lastensuojeluilmoitus ja ennakkollinen lastensuojeluilmoitus yhdistettäisiin samaan pykälään, eikä näistä ilmoituksista säädettäisi eri nimillä. Jos kaikki ilmoitukset otetaan vastaan yhdenmukaisesti sosiaalihuoltolain mukaisina vireilletuloina, ei erillisille ilmoituksille välttämättä ole tarpeeksi perusteita.

Yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon

THL kannattaa esitystä yhteyden saamisesta sosiaalihuoltoon (35 c §) ja oikeutta henkilökohtaiseen keskusteluun seitsemän arkipäivän kuluessa asian vireilletulosta. Ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene riittävän selkeästi, miten asiakkaan oikeus saada viipymättä yhteys sosiaalihuoltoon toteutetaan erityisesti, kun on kyse toimintakyvyltään heikentyneistä henkilöistä.

Tuen tarpeen arviointi

Tuen tarpeen arvioinnin (36 §) porrasteisuus tulisi kuvata selkeämmin siten, että ensivaiheen arvio ja varsinainen tuen tarpeen arviointi erotetaan toisistaan. Koska arviointi kytkeytyy sosiaalihuollon asiakkuuden alkamiseen, tulisi täsmentää, mikä on lain tarkoittamaa tuen tarpeen arviointia. Pykälän ensimmäinen velvoittava lause voi antaa käsityksen, että tuen tarpeen arvio on tehtävä kaikille, vaikka esityksessä todetaan, ettei arviointiin muodostuisi subjektiivista oikeutta eikä palvelujen myöntäminen aina edellyttäisi erityistä tuen tarpeen arviointia. Lisäksi pykälästä voi tulkita, että jo niin kutsuttu ensivaiheen arvio olisi tuen tarpeen arviointia ja siten käynnistäisi asiakkuuden. Pykälän muotoilua tulisi selkeyttää, jotta nämä arvioinnin eri vaiheet ja niiden suhde asiakkuuden alkamiseen olisivat yksiselitteisiä.

Ehdotuksen mukaan (36 § 4 mom) tuen tarpeen arvioinnin kirjaamisesta säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetussa laissa. Asiakastietolaissa säädetään kuitenkin ainoastaan asiakassuunnitelman sisällöstä (43 §). Selkeyden vuoksi olisi toivottavaa, että asiakastietolaissa säädettäisiin tarkemmalla tasolla ja yhdenmukaisesti tämän esityksen kanssa tuen tarpeen arvioinnin kirjaamisesta.

Tuen tarpeen arvioinnin kytkeminen sosiaalihuollon ammatilliseen asiantuntijatyöhön on kannatettavaa. Arvioinnin riittävä laajuus ja huolellisuus on turvattava keventämistavoitteista huolimatta, jotta palvelut voidaan järjestää oikea-aikaisella, riittävällä ja vaikuttavalla tavalla.

THL ehdottaa, että erityistä tukea tarvitsevan lapsen kohdalla tuen tarpeen arviointi on toteutettava aina siten, että lapsi tavataan henkilökohtaisesti. Alaikäisten kohdalla arviointivaihe on erityisen keskeinen riskitekijöiden tunnistamiseksi. Ehdotuksen 49 c §:n mukaan sosiaalityöntekijä vastaisi muun muassa vaativaa ammatillista harkintaa edellyttävistä asiakkuuksista. Lapsen tuen tarpeen arviointi tulisi toteuttaa sosiaalityöntekijän toimesta niissä tilanteissa, jotka täyttävät 49 c §:ssä säädetyt kriteerit.

THL ei pidä kannatettavana, että yhdessä lastensuojelulakia koskevan muutosesityksen kanssa poistuisivat alaikäisiä lapsia koskevat määräajat tuen tarpeen arvioinnin aloittamiselle ja loppuun saattamiselle. Oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun (35 c §) ei kaikissa tilanteissa riittävästi varmista tuen tarpeen arvioinnin aloittamista. Puutteena voidaankin pitää sitä, että uudistuksessa ei ole täsmennetty määräaika, jonka kuluessa tuen tarpeen selvittäminen on viimeistään aloitettava ja saatava valmiiksi.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

THL pitää hyvänä, että omatyöntekijän tehtävää täsmennetään korostamalla asiakkaan edun toteutumista, osallisuutta sekä sosiaalihuollon kokonaisuuden suunnitelmallista etenemistä ja vaikuttavuuden arviointia. THL ei kuitenkaan kannata omatyöntekijän nimeämisen velvoittavuuden purkamista. Omatyöntekijän nimeämisen tulisi myös jatkossa olla pääsääntö, josta voidaan poiketa, jos nimeäminen on ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi asioinnin selvän kertaluonteisuuden takia.

Ehdotuksen riskinä on omatyöntekijän saamisen käytäntöjen vaihtelu harkinnanvaraisuuden lisääntyessä. Tämä voi heikentää asiakkaan mahdollisuutta saada riittävää tukea palveluprosessin eri vaiheissa, tuen jatkuvuutta, asiakkaan osallisuutta ja palvelujen koordinoitua. Omatyöntekijän nimeämisen velvoittavuudesta luopuminen ei myöskään vastaa terveydenhuollossa hoidon jatkuvuuden parantamiseksi tehtävää kehitystä.

THL kannattaa ehdotusta yhteisestä sosiaalihuollon asiakassuunnitelmasta, joka voi ohjata yhteistyön tekemiseen sekä palvelujen yhteensovittamiseen. Sosiaalihuollon yhteisen asiakassuunnitelman osalta tulisi selkeyttää vaitiolovelvollisuuteen liittyvää sääntelyä, kuten säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu.

Yhteinen asiakassuunnitelma ohjaa asiakirjarakenteiden määrittelyä yhden suunnitelmarakenteen suuntaan. On kuitenkin huomioitava, että vammaispalvelulaissa ja lastensuojelulaissa on paljon täsmällisiä vaatimuksia asiakassuunnitelman sisällölle, jotka voivat olla haaste yhteiselle rakenteelle. Käytännössä yhteisen suunnitelman tavoite voi johtaa sellaisiin sosiaalihuollon työprosessia kuormittaviin käytäntöihin, joita lakiuudistus pyrkii vähentämään.

Lasten kohdalla laissa tulisi säilyttää velvollisuus laatia asiakassuunnitelma laillisen edustajan lisäksi yhdessä muun lapsen hoidosta vastaavan henkilön ja vanhemman kanssa. THL kiinnittää huomiota siihen, että muutokset asiakassuunnitelmaa koskevaan sääntelyyn aiheuttaisivat sen, että lastensuojelusta sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin siirtyvien lasten kohdalla asiakassuunnitelma voitaisiin jättää laatimatta. Tämä voi heikentää näiden lasten asemaa ja oikeuksia sekä riittävän tuen toteutumista.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

THL pitää asiakasmitoitusta lähtökohtaisesti hyvänä, mutta näkee mitoituksen toimeenpanossa riskejä. Uuden asiakasmitoituksen jälkeen ainoastaan lapsiperheiden varhaisen tuen palvelut jäävät asiakasmitoituksen tai asetuksella säädettyjen käytännössä mitoituksen tavoin toimivien määräaikaistarkastusten (neuvolapalvelut, kouluterveydenhuolto) ulkopuolelle. Tämä saattaa

kohdentaa säästöjä mitoituksen ulkopuolella oleviin palveluihin, erityisesti lapsiperheiden varhaiseen tukeen.

Ehdotus heikentää niiden lasten palveluja, jotka siirtyisivät lastensuojelulain mukaisista palveluista sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin, joissa asiakasmitoitus olisi suurempi. Lisäksi ehdotetun asiakasmitoituksen riskinä on, että niin sanotun perhesosiaalityön ja lastensuojelun välille muodostunut kynnys palveluihin pääsyssä siirtyy varhaisen tuen palvelujen ja erityistä tukea tarvitsevien lasten sosiaalityön välille. Ehdotus voi siten viivästyttää oikea-aikaista tukea ja johtaa entisestään kasvaviin kuluihin korjaavissa palveluissa.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Ilmoitus terveydenhuoltoon (40 a §)

Ilmoitus terveydenhuoltoon on kannatettava uudistus. Sosiaalihuoltoon ohjautuu paljon terveystalouden tarvetta koskevia ilmoituksia, koska vastaavaa ilmoitusmahdollisuutta terveydenhuoltoon ei ole. THL ehdottaa, että säännöstä tarkennetaan esimerkiksi seuraavalla muotoilulla: "ellei tiedossa ole, että asiakas on jo tarvitsemiensa terveydenhuollon palvelujen piirissä". Ilmoitusvelvollisuus ei siten koskisi tilanteita, joissa asiakkaan tiedetään jo olevan terveydenhuollon palvelujen piirissä.

Määräajat sosiaalihuollon toteuttamiselle ja sosiaalihuoltoa koskeva päätöksenteko (45 §)

Ehdotuksen mukaan menetelmällisen psykososiaalisen tuen antaminen on aloitettava kuukauden kuluessa siitä, kun menetelmän tarve on todettu. Määräajan seuraaminen edellyttää, että menetelmän tarpeen toteamisen ajankohta voidaan kirjata ennalta määritellyllä tavalla.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

THL:n näkemyksen mukaan sosiaalityöntekijän erityisistä tehtävistä säätäminen selkeyttää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden työnjakoa. Säännös vahvistaa asiakkaan oikeusturvaa ja velvoittaa huolehtia siitä. Säännös myös velvoittaa hyvinvointialueita turvaamaan sosiaalityön erityisosaamisen ammatillisessa toiminnassa.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus on selkeä ja kannatettava. Ehdotus tukee sosiaalihuollon kokonaisvaltaista kehittämistä ja vaikuttavuuden edistämistä sekä vahvistaa sosiaalihuollon roolia ja johtamista yhdenvertaisesti terveydenhuollon rinnalla.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

THL pitää selkeyttävänä, että asiakastietolain 17 §:ssä (Velvollisuus asiakastietojen kirjaamiseen) säädetään jatkossa olennaisista (aiemmin tarpeellisista) ja riittävästä tiedoista sekä palvelun antamiseen osallistuvasta muusta henkilöstä (aiemmin avustava). Kyseisen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa voisi viitata myös rekisterinpitäjän tietosuojasetuksen mukaisiin vastuisiin.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

THL pitää maksujen korottamista ongelmallisena. Esimerkiksi pitkäaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen ja laitoshoidon maksukaton nosto 87,5 prosenttiin kuukausituloista voi jättää asiakkaalle vain hyvin vähäiset käyttövarat tai ei käytännössä lainkaan rahaa henkilökohtaisiin menoihin. Tämä voi heikentää taloudellisesti heikossa asemassa olevien mahdollisuuksia ylläpitää osallisuutta ja yhdenvertaista arkea. Ympärivuorokautisessa palveluasumisessa käyttövaraa turvaa säädetty vähimmäiskäyttövara, mutta sen riittävyys on epävarmaa etenkin, jos asiakkaalle kertyy yllättäviä menoja. Samankaltaisia huolia liittyy myös pitkäaikaisen perhehoidon maksujen korotuksiin. THL katsoo, että terveydenhuollon palvelut tulisi jatkossa sisällyttää ympärivuorokautisen palveluasumisen maksuun, jolloin niistä ei laskutettaisi erikseen ja vähimmäiskäyttövaraa ei joutuisi kuluttamaan terveystalouteen.

THL näkee tilanteen kotihoidon osalta vielä ongelmallisempänä, koska kotihoidon maksujen lisäksi asiakkaalle voi kertyä useita muita maksuja muun muassa tukipalveluista, eikä esimerkiksi asumis- ja lääkemenot huomioida riittävästi maksujen perusteissa. THL katsoo, että kotihoidon asiakkaiden kokonaisuusmaksutaakkaa tulisi seurata ja tarvittaessa rajoittaa säätämällä vähimmäiskäyttövara myös kotihoitoon.

THL katsoo, että asiakasmaksujen muutoksia ja maksujen yhteisvaikutuksia tulisi aina tarkastella kokonaisuutena ja ottaa huomioon erityisesti pienituloisten ja iäkkäiden henkilöiden toimeentulo sekä riittävän käyttövaran turvaaminen, jotta palvelujen taloudellinen saavutettavuus ja asiakkaiden yhdenvertaisuus eivät vaarannu. Asiakasmaksujen kokonaisuutta arvioitaessa ei esityksessä ole riittävästi otettu huomioon esimerkiksi tukipalvelujen, kuten ateriat-, kuljetus- ja turvapalvelujen, maksuja, vaikka niiden yhteisvaikutus voi olla suuri. Yksittäisiä muutoksia ei tulisi tehdä ilman laajempaa tarkastelua.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

-

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Taloudellisten vaikutusten arviointia ei voida esityksessä mainitun mukaisesti pitää täysin luotettavana sosiaalihuollon puutteellisen tietopohjan takia. Kokonaisuuden taloudellisia vaikutuksia on vaikeaa arvioida, koska laajasti sosiaalihuoltoa uudistavilla ehdotuksilla voi olla myös ennakoimattomia yhteisvaikutuksia.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on esitetty euromääräiset säästöt sääntelyn purkamiseen tai keventämiseen sekä asiakasmaksujen korotuksiin liittyen. Ehdotuksessa esitetyille yleisesti sosiaalihuoltoa vahvistaville velvoitteille (esimerkiksi hyvinvoinnin edistäminen, vaikuttavuuden arviointi, ammatillinen asiantuntijatyö ensisijaisena tuen muotona) ei ole laskettu kustannuksia.

Ehdotusten mahdollisia vaikutuksia tuen oikea-aikaisuuteen ja sen kautta sosiaalihuollon kustannuksiin on kuvattu edellä säännöskohtaisissa perusteluissa. Esityksen vaikeasti arvioitavat yhteisvaikutukset voivat johtaa siihen, että tavoitellut säästöt lyhyellä ja pitkällä aikavälillä eivät toteudu. Lain toimeenpanosta aiheutuu kustannuksia alkuvaiheessa esimerkiksi palvelujen uudelleenorganisoinnin, tietojärjestelmämuutosten ja tarvittavan koulutuksen takia. Riittävän toimeenpanon tuen, seurannan ja ohjauksen avulla voidaan edistää tavoiteltujen taloudellisten vaikutusten saavuttamista.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Valtakunnallisen, luotettavan kokonaiskuvan tuottaminen on nykyisessä tilanteessa vaikeaa. Sosiaalihuollon asiakasryhmien etuuksiin tehdyt leikkaukset ovat heikentäneet muun muassa työttömien, pienituloisten ja lapsiperheiden sosiaalisen hyvinvoinnin edellytyksiä ja voineet lisätä tuen sekä kaikkein korjaavimpien palvelujen tarvetta. Järjestöihin kohdistuvat leikkaukset voivat lisätä painetta julkisille sosiaalipalveluille. Samalla paikallisen liikkumavaran edistäminen yhdistettynä hyvinvointialueiden taloudelliseen tilanteeseen oletettavasti lisää alueellisia eroja palvelujen toteutuksessa ja saatavuudessa. Kumuloituvia yhteisvaikutuksia, erityisesti lapsivaikutuksia, olisi hyvä vielä tarkentaa suhteessa ehdotettuihin muutoksiin, ja samalla täsmällisesti tunnistaa keinot vastata riskeihin.

Liukko Eeva
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL