

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihoitolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Yliopisto tai ammattikorkeakoulu tai tieteellinen järjestö

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Psykologian koulutusvastuuyliopistojen verkosto Psykonet arvioi, että esityksen tavoitteet – oikea-aikainen tuen tarpeen tunnistaminen, ennaltaehkäisy, matalan kynnyksen palvelut ja kustannusvaikuttavuus – ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Lakiesitys on kuitenkin keskeisiltä osin ristiriidassa näiden omien tavoitteidensa kanssa. Lakiesitys heikentää varhaisen tuen rakenteita, kaventaa moniammatillisuutta ja vaarantaa palvelujen laadun sekä vaikuttavuuden. Erityisesti kasvatus- ja perheneuvonnan aseman ja psykologisen asiantuntemuksen heikentäminen on ristiriidassa esityksen keskeisten tavoitteiden kanssa.

Moniammatillisuuden rakenteellinen heikentäminen ja psykologisen asiantuntijuuden etäännyttäminen ja kaventaminen varhaisen tuen suorasta asiakastyöstä vaarantavat varhaisen tuen toteutumisen, heikentävät palvelujen laatua ja siirtävät kustannuksia myöhempisiin, raskaampiin palveluihin. Tämä lisää inhimillistä kärsimystä ongelmien ja oireiden monimutkaistuessa riittämättömän tuen vuoksi. Pahimmillaan syntyy negatiivinen kierre, jossa ongelmat, joihin on puututtu puutteellisesti, synnyttävät uusia ongelmia yksilölle, perheessä ja muussa ympäristössä (kuten koululuokassa).

Varhaisen tuen perhepalvelujen eli perhetyön ja kasvatus- ja perheneuvonnan tuloksellinen toteuttaminen ennalta ehkäisevänä työnä edellyttää henkilöresurssimitoitusta, moniammatillisuutta ja lapsilähtöisyyttä lapsen kehityksen ja koko perheasiakkuuden tarpeisiin vastaamiseksi lapsen tulevaisuuden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Psykonet arvioi, että kokonaisuutena esitystä ei voida pitää kannatettavana esitetystä muodosta, eikä sitä tule hyväksyä ilman merkittäviä muutoksia.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Ehdotukset ovat merkittävilta osin ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa. Varhaisen tunnistamisen ja ennaltaehkäisyn vahvistaminen edellyttää moniammatillista, rakenteellisesti turvattua osaamista perustasolla myös sosiaalihuollossa. Psykologinen asiantuntijuus edustaa moniammatillisuudessa tietoa lapsen ja nuoren kehityspsykologiasta, siihen vaikuttavista haavoittavista ja suojaavista tekijöistä sekä kehityksessä ilmenevistä häiriöistä, niiden varhaisesta tunnistamisesta sekä tehokkaista interventioista.

Esityksessä mm. psykologinen asiantuntemus siirtyy kuitenkin ennakoivasta ja rakenteellisesta roolista tarveharkintaiseksi ja konsultatiiviseksi, mikä johtaa siihen, että tuen tarpeita tunnistetaan myöhemmin ja puutteellisemmin. Myös muiden koulutusalojen erityisasiantuntijoiden roolia kavennetaan perustelemalla että perusterveydenhuoltoon tuotetaan riittävä osaaminen tuottamaan mm. mielenterveyspalveluja. Nämä lain kohdat velvoitteiden purkamisesta heikentävät mahdollisuuksia vaikuttaa ongelmiin ajoissa ja kustannustehokkaasti. Lainsäädäntö myös asettaa eri hyvinvointialueiden väestön eriarvoiseen asemaan, koska palvelujen saatavuus ja hankinta on sidoksissa hyvinvointialueiden omaan arvioon.

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?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Kasvatus- ja perheneuvonnalla on Suomessa lähes sadan vuoden historia keskeisenä lapsi- ja perhepalvelujen toimintamuotona. Se on rakentunut alusta alkaen moniammatilliseksi toiminnaksi, jossa yhdistyvät psykologinen, sosiaalityön ja lääketieteellinen osaaminen. Perheneuvolan tarkoituksena on ollut toimia tahona, jonka puoleen lasten vanhemmat, opettajat ja sosiaaliviranomaiset voivat kääntyä lasten ja nuorten kehityksen ja kasvatuksen ongelmissa. Työ on ollut alusta lähtien moniammatillista ja perustunut psykiatrin, psykologin ja sosiaalityöntekijän asiantuntijuuteen.

Perheneuvolatoiminnalle on ollut suurta kysyntää alusta lähtien, ja toiminta on kehittynyt hallinnollisista haasteista huolimatta vahvaksi osaksi palvelujärjestelmää. Se edustaa lapsilähtöistä, koko perheen huomioon ottavaa asiantuntijatyötä, joka on ajan myötä muotoutunut nykyiseksi kasvatus- ja perheneuvonnaksi. Nykyisin palvelusta säädetään sosiaalihuoltolain 14 §:ssä, joka velvoittaa hyvinvointialueet järjestämään kasvatus- ja perheneuvontaa, sekä 26 §:ssä, jossa määritellään palvelun sisältö, tavoitteet ja moniammatillinen toteutus.

Nyt lausunnolla olevassa lakiesityksessä kasvatus- ja perheneuvonta sulautetaan osaksi laajaa lapsiperhepalvelua ilman velvoittavaa sääntelyä moniammatillisuudesta. Kasvatus- ja perheneuvonta ei näkyisi uudessa laissa mitenkään muutoin, kuin pykälien perustelutekstien kirjauksissa siitä, että tämä uusi lapsiperhepalvelu korvaa entisen perhetyön, kasvatus- ja perheneuvonnan sekä tehostetun perhetyön.

Tämä mahdollistaa psykologien roolin kaventamisen konsultatiiviseksi, sosiaalityöntekijöiden korvaamisen vähemmän koulutetulla henkilöstöllä sekä osaamisen tason merkittävän vaihtelun eri hyvinvointialueiden välillä. Samalla psykologinen asiantuntemus siirtyy rakenteellisesta ja ennakoivasta roolista jälkikäteiseksi. Psykologeilla on peruskoulutuksensa kautta laaja-alaisin asiantuntijuus kehityksestä, vanhemmuudesta, varhaisesta vuorovaikutuksesta ja mielenterveydestä. Tämä erityisasiantuntijuus on kasvatus- ja perheneuvonnan ydintä. Erityisasiantuntijuutensa vuoksi psykologi pystyy arvioimaan tuen tarpeita yksilöllisesti ja laaja-alaisesti sekä tunnistamaan tilanteita, joissa perustason palvelujen lisäksi voidaan tarvita erityistason hoitoa. Arvioinnin pohjalta psykologilla on erityisosaamista myös yksilöllisten tukitoimien suunnitteluun siten, että ne tehokkaasti kohdistuvat tuen tarpeisiin. Psykologien saatavillaolo lapsiperhepalvelujen asiakastyössä sujuvoittaisi siis sekä tuen tarpeiden arviointia, tunnistamista, tukitoimien suunnittelua ja tehokasta kohdentamista.

Psykologeilla on peruskoulutuksensa kautta laaja-alaisin asiantuntijuus kehityksestä, vanhemmuudesta, varhaisesta vuorovaikutuksesta ja mielenterveydestä. Tämä erityisasiantuntijuus on kasvatus- ja perheneuvonnan ydintä. Erityisasiantuntijuutensa vuoksi psykologi pystyy arvioimaan tuen tarpeita yksilöllisesti ja laaja-alaisesti sekä tunnistamaan tilanteita, joissa perustason palvelujen lisäksi voidaan tarvita erityistason hoitoa. Arvioinnin pohjalta psykologilla on erityisosaamista myös yksilöllisten tukitoimien suunnitteluun siten, että ne tehokkaasti kohdistuvat tuen tarpeisiin. Psykologien saatavillaolo lapsiperhepalvelujen asiakastyössä sujuvoittaisi siis sekä tuen tarpeiden arviointia, tunnistamista, tukitoimien suunnittelua ja tehokasta kohdentamista.

Käytännössä lakiesityksen mukainen psykologien roolin kaventuminen tarkoittaisi, että tuen tarpeet tunnistetaan aiempaa myöhemmin, hoitoon ohjautuminen viivästyy tai vääristyy ja ongelmat ehtivät

monimutkaistua. Tämä on erityisen ongelmallista tilanteissa, joissa tarvitaan varhaista kehityksellisten ja psyykkisten ilmiöiden tunnistamista.

Uusi lapsiperhepalvelumalli yhdistää ennaltaehkäisevät ja korjaavat palvelut, mikä sisältää riskin siitä, että varhaisen tuen paino vähenee. Kasvatus- ja perheneuvonta on keskeinen osa ennaltaehkäisevää mielenterveystyötä, jossa tuetaan vanhemmuutta, arvioidaan lapsen kehitystä, tunnistetaan riskitekijöitä ja ehkäistään ongelmien eskaloitumista. Mikäli tämä osaaminen heikkenee, vaikutukset kohdistuvat suoraan lasten ja perheiden hyvinvointiin sekä pitkän aikavälin kustannuksiin.

Lisäksi esitys lisää todennäköisesti alueellista vaihtelua palvelujen toteutuksessa, mikä heikentää asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Psykologisen asiantuntemuksen rakenteellinen puuttuminen on myös ristiriidassa terapiatakuun toteuttamisen kanssa, koska arviointi ja hoitoon ohjautuminen viivästyvät ja vaikuttavien menetelmien kohdentaminen vaikeutuu.

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

-

Perustelut tiiviisti?

-

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?

-

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 toteutettavissa 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?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksessä korostetaan lyhyen aikavälin säästöjä, mutta pitkän aikavälin kustannusvaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Perustelutekstin mukaan psykologien työn vähennykseksi arvioidaan 40 %. Huomionarvoista on myös perustelutekstin kirjaus siitä, että psykologit olisivat jatkossa uuden esitetyn lapsiperhepalvelun käytettävissä ainoastaan konsultatiivisesti. Tämä merkitsisi psykologin konsultointia ainoastaan yksittäisten lasten asioissa, mutta psykologinen asiantuntemus ei olisi kaikkien lapsiperhepalvelun asiakkaiden tukena.

Taloudellisten vaikutusten arviointi on yksipuolisesti ja puutteellisesti tehty. Psykologien roolin muuttamisella konsultatiiviseksi tavoitellaan kustannusten alenemista jopa 40 prosenttia. Arvion tulisi perustua nettovaikutukseen, jossa otetaan huomioon ennaltaehkäisevien palvelujen vähenemisen vaikutukset muualla havaittaviin pidemmän aikavälin kustannuksiin, esimerkiksi lisääntyneisiin mielenterveyden palvelujen kustannuksiin. On epärealistista olettaa, että ennaltaehkäisevien resurssien suunniteltu lähes puolittaminen nykyisestä ei vaikuttaisi.

Psykologisen asiantuntemuksen vähentäminen ei poista tarvetta, vaan siirtää kustannuksia myöhempään ja raskaampiin palveluihin, kuten erikoissairaanhoidon tai lastensuojeluun. Samalla ennaltaehkäisevän työn heikentyminen lisää palvelujärjestelmän kokonaiskuormitusta. Sama taloudellinen vaikutus tulisi olemaan lastensuojelun palveluihin siirtymisestä, koska peruspalveluissa ei ole riittävästi moniammatillista tiimiä auttamassa ennaltaehkäisevästi perhettä.

Esityksessä kyetään arvioimaan virkasuhteiden purkamisesta aiheutuvat lyhyen aikavälin säästöt, mutta ei lainkaan oteta huomioon vastaavia kustannuksia siitä mitä konsultatiivisesti erillisiin tilanteisiin palkattavat palvelut maksavat.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksessä ei arvioida riittävästi moniammatillisuuden purkamisen vaikutuksia varhaiseen tunnistamiseen, palvelujen laatuun, asiakasturvallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Rakenteellisen psykologisen asiantuntemuksen heikentyminen vaikuttaa laajasti palvelujärjestelmän toimivuuteen, henkilöstön osaamiseen sekä lasten ja perheiden saaman tuen oikea-aikaisuuteen. Huomionarvoista on että moniammatillisuudesta luopuminen koskee psykologien roolin kaventumisen lisäksi myös sosiaalityöntekijöiden työpanosta kasvatusta- ja perheneuvonnassa, koska esitys tekee mahdolliseksi korvata sosiaalityöntekijä sosionomilla.

Psykologian alan koulutusvastuuyliopistojen näkökulmasta lakiesitykseen liittyy merkittäviä huolia osaamisen kehittymisen kannalta. Kasvatusta- ja perheneuvolat ovat keskeisiä psykologien koulutuksen harjoitteluympäristöjä, erityisesti tutkintoon kuuluvan viiden kuukauden päättöharjoittelun osalta. Ehdotettu muutos, jossa psykologien rooli kaventuisi pääosin konsultatiiviseksi, uhkaa tätä tehtävää olennaisesti, sillä pelkästään konsultoivassa roolissa toimiva psykologi ei käytännössä voi tarjota riittävästi ohjausta harjoittelijoille.

Esityksessä ei arvioida siis riittävästi lakisääteisen roolin purkamisen yhteisvaikutuksia palvelujärjestelmään, osaamisen kehittymiseen ja koulutukseen. Rakenteiden purkaminen heikentää entisestään jo niukkaa harjoittelupaikkatilannetta paitsi psykologiopiskelijoilla niin myös sosiaalialan harjoittelussa. Samalla hyvinvointialueet menettävät kustannustehokkaan ja osaavan resurssin, jonka harjoittelijat yhdessä ohjaajiensa kanssa muodostavat. Lasten ja nuorten terapiatakuun osalta tulee olla rakenteet, jossa perustason työntekijöille tarjotaan riittävä ohjaustuki ammattilaisilta kyetäkseen ohjattuihin psykososiaalisten interventioiden toteuttamiseen. Sosiaalialan työntekijöitä ei saa jättää yksin moniulotteisten lapsiperheiden haasteiden keskellä.

Kaavaillut muutokset heikentävät ammatillisen kehittymisen jatkumoa ja kaventavat kohderyhmään liittyvää erityisosaamista, mikäli psykologeilla ei ole mahdollisuutta perehtyä moniammatilliseen lapsi- ja perhetyöhön sosiaalihuollon kontekstissa ennen siirtymistä vaativampiin asiantuntijatehtäviin. Muutos on myös ristiriidassa terapiatakuun toteuttamisen kanssa, joka perustuu siihen, että perustason ammattilaiset voivat toteuttaa psykososiaalisia lyhytinterventioita moniammatillisen tiimin erityisasiantuntijoiden ohjauksessa. Ilman riittävää asiantuntijatukea ja työnohjausta vaarantuvat sekä työn vaikuttavuus että asiakasturvallisuus. Psykososiaalisten interventioiden toteuttamisen osalta ohjaus tulee tulla psykologian alan ja psykoterapian alan ammattilaisilta.

Lapsiperhepalvelujen kokoaminen yhdeksi laajaksi palveluksi, joka käsittää perhetyön, kasvatus- ja perheneuvonnan, tehostetun perhetyön ja perhekuntoutuksen sisältää riskin, että erityisen tuen tai lastensuojelun tarpeessa olevien lasten ja heidän perheidensä tuki painottuvat kokonaisuudessa. Tästä seurauksena, varhaisempi tuki ohenee ja toivottu yhden luukun periaate on käytössä vain haasteellisimmilla asiakkailla. Lastensuojelun tarpeen sekä sen aiheuttamien kustannusten vähenemiseksi tarvitaan kuitenkin varhaisen tuen vahvistamista perhetyöllä ja kasvatus- ja perheneuvonnalla. Tätä ennalta ehkäisevää työtä edellyttää myös lastensuojelulaki (417/2007, 3a§). Lisäksi onnistunut varhainen tuki vähentää lastensuojelun kustannuksia pitemmällä tähtäimellä ja kulujen vähentymistä on mahdollista kustannusperusteisesti seurata.

Kykyri Virpi-Liisa
Psykonet - Psykologian alan yliopistoverkosto