

Asia: VN/35729/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain 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?**

Esitykseen sisältyy useita sinänsä kannatettavia tavoitteita, kuten oikea-aikaisen tuen vahvistaminen ja palvelurakenteen selkiyttäminen, sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen aseman selkiyttäminen sosiaalihuollossa ja sosiaalityöntekijän/sosiaaliohjaajan kohtaamisen määrittelemine ensisijaiseksi palveluksi. Myös suhdeperustaisuuden vahvistaminen vähentämällä palvelutehtävän vaihdoksista aiheutuvaa työntekijän vaihtumista on myönteinen kehitys, samoin sosiaalihuoltolain mukaiseen perhesosiaalityöhön kaavailtu asiakasmitoitus.

On kuitenkin epäselvää, miten hyvät tavoitteet tullaan saavuttamaan samanaikaisesti tavoiteltujen säästöjen kanssa. Riskinä on, että käytännössä lakia implementoidaan sosiaalihuollon kunnianhimoisen, asiakaskeskeisen uudistamisen sijaan yksinomaan säästölakina. Esityksessä on perusteltu säästötoimia heikosti suhteessa perustuslain ja Suomen valtiota sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten henkeen ja sosiaalihuollon rooliin ihmisoikeuksien ja ihmisarvoisen elämän turvaajana. Erityisesti tämä koskee oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin ja lapsen oikeutta suojeluun.

Esityksessä on tunnistettu merkittäviä riskejä perus- ja ihmisoikeuksien vaarantumisesta, joille ei ole esitetty uskottavia ratkaisuesityksiä. Sen sijaan lainsäädännön väljennysten kuten palvelujen

lakisääteisyys karsimisen todennäköiset kielteiset seuraukset heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tukeen on säilytetty hyvinvointialueiden ratkaistaviksi.

Erityistä huolta esityksessä herättää se, miten haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asema ja oikeus riittäviin sosiaalihuollon palveluihin turvataan jatkossa. Alueelliset erot palvelujen saavutettavuudessa kasvanevat, kuten esityksessäkin arvioidaan, ja sen myötä yhdenvertaisuus vaarantuu. Yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ja pahoinvoinnin lisääntyessä lakiesitys painottaa kevyempää ohjausta ja neuvontaa, sosiaalihuollon ammattihenkilöiden osalta muutoksia sosiaaliohjauksen suuntaan, asiakkaiden omien voimavarojen kanavoimista muutokseen sekä asiakkaiden läheisverkoston vahvistuvaa roolia, kuin myös hyvinvointialueiden ”joustavaa palvelutarpeisiin vastaamista” samalla, kun säästöpainotteet ovat ilmeiset ja vain osittain esityksessä yksilöidyt. Tämä jättää kysymyksiä esityksen tosiasiallisista positiivisista vaikutuksista varhaisen tuen saatavuuteen ja sen oikea-aikaisuuteen. Kynnys erityisen tuen tarpeen asiakkaaksi saattaa nousta hyvinvointialueiden säästöpainotteiden keskellä.

Esityksessä jää epäselväksi, mitä muuttuu tosiasiallisesti varhaisen ja oikea-aikaiseksi arvioidun tuen näkökulmasta: esim. lastensuojelun asiakkuudesta sosiaalihuoltolain mukaiseen asiakkuuteen siirrettävät 9 600 lasta (tehostetun perhetyön ja avoperhekuntoutuksen asiakkuudet) olisivat edelleen yhtä haastavissa elämäntilanteissa ja yhtä vahvan, suojelutarpeesta käsin tehtävän tuen tarpeessa kuin aiemmin, mutta heidän asioistaan vastaavalla sosiaalityöntekijällä olisi aiemman 30 lapsen sijaan vastuullaan 47 lasta.

Palvelutarpeen arvioinnin lakkauttaminen erillisenä pitkänä prosessina on sinänsä lähtökohtaisesti kannatettavaa, mutta esityksessä ei tarkastella riittävästi palvelutarpeen arvion erilaista merkitystä sosiaalihuollon eri lohkoilla. Esityksessä jää esimerkiksi epäselväksi, miten tuen tarpeen arviointi toteutetaan siten, että lapsen oikeus tulla kuulluksi, lapsen edun arviointi ja ensisijaisuus sekä lapsen oikeus erityiseen suojeluun toteutuvat. Esityksessä jää myös epäselväksi, miten esimerkiksi sosiaalihuoltolain ensisijaisuuden ja vammaispalvelulain toissijaisuuden arviointi käytännössä toteutetaan, kun sitä ei kiinnitetä palvelutarpeen arvioon.

Lisäksi todettakoon, että esityksessä painotetaan huomiota herättävän paljon lastensuojelun tuottamaa mainehaittaa, vaikka selvitysten (esim. Peltonen 2026) mukaan lastensuojelun asiakkuudessa olevat/olleet nuoret ovat kokeneet lastensuojelun asiakkuuden tuoneen kokemuksen oman asian tärkeydestä (leimaamista ovat tuottanut ennemmin laitossijoitukset). Toisaalta riskinä on oletetun mainehaitan valuminen myös sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin, jos myös sosiaalihuoltolain mukainen tuki olisi jatkossa vahvasti suojeluperustaista. Toisin sanoen lakiuudistuksia ei tulisi perustaa oletetun mainehaitan arviointiin vaan ensisijaisesti lapsen etuun. Lapsi on lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan autonominen, yhtäläisiä ja samalla erityisiä oikeuksia (oikeus erityiseen suojeluun, oikeus saada etunsa arvioiduksi ensisijaisesti) omaava toimija, jolloin lapsen hyvinvoinnin toteuttaminen ei ole vain vanhempien oikeuksiin liittyvää hyvinvointipolitiikkaa, vaan lapsen oikeuksiin palautuva velvollisuus. Nyt esityksessä korostuu nimenomaan lapsen kasvatuksesta vastaavan mahdollisuus turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Toisaalta lakiesityksestä puuttuu sellaiset uudet avaukset kuten SHL:n ammattihenkilöiden

sijoittuminen sinne missä varhaista tukea tosiasiallisesti pystyttäisiin toteuttamaan moniammatillisesti ja joustavasti (neuvolat, varhaiskasvatus, opetustoimi).

lääkäiden hoivapalveluiden asiakkaiden kannalta sosiaalihuollon toiminnan vaikuttavuuden arviointi keskeisenä osana asiakasprosessia on haasteellista. Asumispalveluiden ja kotihoidon pääasiallisena tehtävänä on turvata hyvä arki ja iän myötä asiakkaiden toimintakyky heikkenee väistämättä. Esityksestä ei käy ilmi, miten tällaisten asiakasryhmien kohdalla palveluiden vaikuttavuutta aiotaan arvioida.

## **2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?**

Osittain ei

### **Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?**

Esityksen tavoitteena on ohjata sosiaalihuollon toimintaa nykyistä vahvemmin oikea-aikaiseen tuen tarpeiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen. Tavoite on kannatettava, mutta lakiesitys ei varsinaisesti sisällä sellaisia uusia, innovatiivisia avauksia, joilla tavoite saavutetaan. Tekniset asiakasryhmien siirrot laista ja palvelusta toiseen eivät tuota haluttua muutosta, jos asiakkaiden tuen tarpeiden moniulotteisuutta ja rakenteellisia tekijöitä niiden taustalla ei huomioida. Ongelmallista on myös se, että vastuu palvelujen priorisoinnista haastavassa taloustilanteessa säilytetään hyvinvointialueille.

Esityksen tavoitteena on korostaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen roolia sosiaalihuollon ydintoimintana sekä varmistaa, että sosiaalityöntekijän ammattitaitoa ja osaamista kohdennettaisiin sellaisiin erityisosaamista vaativiin asiakastilanteisiin ja asiakkuuksiin, joissa osaamisesta on eniten hyötyä. Tavoite on kannatettava, mutta jää epäselväksi, kuinka se toteutetaan yhtä aikaa säästöjen kanssa. Vastuu työn riittävästä resursoinnista jätetään vaikeassa taloudellisessa tilanteessa oleville hyvinvointialueille. Näillä reunaehdoilla sosiaalityön ja -ohjauksen roolin merkityksen korostaminen näyttää lähinnä säästötoimelta. Erityisen tärkeää on selkeyttää sitä, miten tosiasialliset päätökset asiakkaan ohjautumisesta sosiaalityön tai -ohjauksen asiakkuuteen tehdään tilanteessa, jossa varsinaista hallintopäätöstä asiasta ei tehdä. Esityksessä ei ole tältä osin kiinnitetty huomiota esimerkiksi siihen, että yhdenvertaisuuslaki ulottuu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan vakiintuneen ratkaisukäytännön nojalla myös niihin sosiaalihuollon toimintoihin, joissa ei tehdä hallintopäätöksiä. Jatkovalmistelun yhteydessä olisi tärkeää pohtia tätä näkökulmaa tarkemmin.

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

Osittain ei

### **Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?**

Pykälän tavoitteet ovat sinänsä hyvät ja erityisen kannatettava on lopun kirjaus siitä, että asiakasta tulee tavata henkilökohtaisesti riittävän usein. Tämä on hyvin linjassa sen kanssa, että lakiehdotuksessa korostetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen asemaa ensisijaisena palveluna.

Pykälän haasteena puolestaan on se, miten erityisen tuen tarpeen rajat käytännössä määrittyvät. Esimerkiksi rajapinta lastensuojelun ja erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen osalta jää epäselväksi: Mikä ero on vakavasti vaarantavien ja vaarantavien kasvuolosuhteiden välillä? Missä tilanteissa lapsella on tosiasiallisesti oikeus lastensuojelun asiakkuuteen, mikäli kasvuolosuhteet eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä? Lakiesityksessä lapsen erityisestä suojelusta todetaan, että lastensuojeluasiakkuuden kynnyistä nostetaan ja asiakkuuteen pääsevät lapset, joilla on aidosti erityinen ja korostunut suojelun tarve esimerkiksi siitä syystä, että vanhempi estää lapsen edun mukaiset tukitoimet. Lastensuojeluasiakkuuden kriteerien tiedetään nousseen jo aiemman lakiuudistuksen myötä. Yhdistettynä säästöpaineesiin lakimuutoksen riskinä on, että yhä harvempi lapsi täyttää erityisen tuen tarpeen kriteerit, kun arvioidaan kasvuolosuhteiden vaikutusta lapsen hyvinvointiin ja turvallisuuteen. Tämä kumuloituu edelleen lastensuojeluun ja saattaa uudistuksen tavoitteiden vastaisesti kostautua suurempina kustannuksina pitkällä aikavälillä.

Ikääntyneiden kohdalla erityisen tuen tarpeen ehdotettu määritelmä sulkee pois muistisairautta sairastavat henkilöt: ”Vanhuspalvelulain määritelmän mukaan iäkkäällä henkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jonka fyysinen, kognitiivinen, psyykinen tai sosiaalinen toimintakyky on heikentynyt korkean iän myötä alkaneiden, lisääntyneiden tai pahentuneiden sairauksien tai vammojen vuoksi taikka korkeaan ikään liittyvän rappeutumisen johdosta. Tämän vuoksi ne korkeassa iässä olevat henkilöt, joiden erityisen tuen tarve johtuu muusta syystä kuin korkeasta iästä, voisivat olla sosiaalihuoltolaissa tarkoitettuja erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä.” Muistisairauteen voi sairastua myös nuoremmalla iällä ja toisaalta korkea ikä ei tarkoita automaattisesti muistisairautta. Silti etenkin pitkälle edennyt muistisairaus tarkoittaa sitä, että asiakkaan palvelujen saaminen ja käyttäminen voi vaarantua ilman tukea siitä syystä, että hänellä on psyykinen, kognitiivinen tai sosiaalinen toimintakyvyn rajoite tai suojelun tarve. Muuksi syyksi on mainittu muun muassa ”nuoremmalla iällä saatu aivovamma tai mielenterveyden häiriö, läheisen suojelun tarvetta aiheuttava henkilön väkivaltaisuus tai hyväksikäyttötilanne.” Ikääntyneiden haitallinen päihteidenkäyttö, joka on voimakkaasti yleistynyt, tulisi huomioida mahdollisena erityisen tuen tarpeen aiheuttajana.

Esityksessä ei ole tunnistettu myöskään riittävästi niitä kysymyksiä, joita vammaispalvelulain soveltamisalaan tällä hallituskaudella tehdyistä muutoksista seuraa sosiaalihuoltolain ja vammaispalvelulain rajapinnalle sijoittuviin palvelutarpeisiin, jotka jäsentyvät osin vammaispalvelulain, osin sosiaalihuoltolain ja osin vanhuspalvelulain kautta.

Lisäksi kiinnitämme huomioon erityisen tuen tarpeen määritelmän sanamuotoon tehtyjä muutoksia. 5a-pykälään tulisi palauttaa sanat ”hakeminen” sekä ”usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi.”

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

Kyllä

## Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Oman erillisen lakipykälän 10 a § lisääminen hyvinvoinnin edistämisestä on kannatettavaa. Pykälä tekee näkyväksi sen sosiaalihuollon tehtäviin sisältyviä ehkäisevän, yhteisöllisen ja rakenteellisen työn ulottuvuuksia. Hyvinvoinnin edistämisen konkreettista sisältöä, keinoja ja resursseja olisi hyvä vielä selkiyttää.

Lisäksi lakiesityksen ruotsinkielisessä versiossa käsitettä käännökset tuottavat epäselvyyttä. Välfärd-käsitteen sijasta ehdotamme käytettäväksi välbefinnande-käsitettä, koska välfärd liittyy yhteiskunnan (systemin) hyvinvointiin, kun taas välbefinnande liitetään hyvinvointiin ihmisiin ja heidän yhteisöihinsä. Myös yhteisön kääntäminen käsitteeksi grupper on epäselvä ja sen merkitys on yhteisöä kapeampi. Sinänsä yhteisö-käsitteelle ei ole ruotsin kielessä yhtä käsitettä, ja siksi ehdotamme tässä yhteydessä käytettäväksi käsitettä befolkningsgrupper tai vaihtoehtoina sille käsitteitä grannskaper tai gemenskaper.

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

Osittain ei

### Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen välisen eron selkiyttäminen on kannatettava tavoite, mutta jää osin epäselväksi, missä määrin lakiluonnos onnistuu näiden kahden ammatin erittelemisessä. Vaikutelmaksi tulee, että sosiaalityön rooli kapenee ja sosiaalityö keskittyy erityiskysymyksiin ja vaativiin tilanteisiin. Sinänsä tämä on linjassa lakiesityksen hengen kanssa (ohjaus, neuvonta, tuen tarpeen selvittäminen yhdessä puhelussa), jolloin sosiaaliohjauksen rooli korostuu. Myös lakiesitykseen kytkeytyvät säästöpainot ohjaavat korvaamaan sosiaalityöntekijän tehtäviä sosiaaliohjaajilla. Sen vuoksi sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen esittäminen lakiluonnoksessa limittäisinä herättää huolta. On olennaista huomata, että ammattilaisten osaamisvaatimusten madaltaminen vaikuttaa ennen kaikkea asiakkaiden asemaan ja oikeuksien toteutumiseen, palvelun laatuun sekä asiaturvallisuuteen.

Ammattihenkilöiden saatavuuden porrastaminen voi tuoda selkeyttä organisaation näkökulmasta ja säästöjä, mutta se ei itsessään tuota vaikuttavuutta. Esimerkiksi asiakkaan tuen tarpeen arviointi on vaativaa sosiaalihuollon ammatillista työskentelyä. Tähän myös viitataan sosiaalityöntekijän erityisten tehtävien yhteydessä. Palvelutarpeen arvioinnin ongelma esimerkiksi lapsiperhepalveluissa ei välttämättä ole ollut nykytilanteessa sen rakenne, vaan se, miten ja millä osaamisella sitä on tehty. Arviointityöskentely tarvitsee erityistä osaamista. Lakiesitys ei erittele, kenellä ja millä koulutustaustalla sitä on.

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

Osittain kyllä

## Perustelut tiiviisti?

Lapsiperhepalveluiden kokoamista yhteen perustellaan esityksessä mm. sillä, että yhdestä palvelukokonaisuudesta käsin lapsiperheiden tarpeisiin voitaisiin vastata aiempaa joustavammin. Lapsiperhepalvelujen kokoaminen selkeämmin sosiaalihuoltolain alle on sinänsä perusteltua. On luontevaa, että lapsiperheiden varhainen tuki toteutetaan sosiaalihuoltolain mukaisena peruspalveluna, joka muodostaa asiakkaan näkökulmasta yhtenäisen ja selkeän kokonaisuuden. Lapsi- ja perhepalveluiden määritelmät ovat pitkään kaivanneet selkiyttämistä. Myös taloudellisen tuen sisällyttäminen osaksi lapsiperhepalveluita on kannatettavaa ja esitys on siltä osin selkeä.

Esitykseen sisältyy kuitenkin myös merkittäviä huolenaiheita. Sen sijaan, että kansallista ohjausta vahvistettaisiin, jätetään konkreettisen palveluvalikon ja palvelujen sisältöjen määrittelemisen hyvinvointialueiden vastuulle. Yhdistettynä säästötavoitteisiin ja velvoittavien säädösten puuttuessa tämä uhkaa alueellista yhdenvertaisuutta. Erityisesti kiinnitämme huomiota siihen, että sääntely kasvatusta- ja perheneuvonnan monialaisuudesta poistettaisiin, eikä palvelu sellaisenaan siirtyisi lapsiperhepalveluihin.

Palvelujen lakisääteisyys väljentäminen yhdistettynä säästötavoitteisiin sisältää riskin, että hyvinvointialueet sisällyttävät jatkossa palveluvalikoonsa vain lakisääteisiä palveluita ja karsivat muita. Ei-lakisääteisten varhaisen tuen palvelujen karsiminen saattaa paradoksaalisesti johtaa kustannusten kasvuun pitkällä aikavälillä. Kestävä ja pitkällä aikavälillä säästöjä tuottava lapsiperheiden palvelujen painopisteen siirtäminen varhaisempiin palveluihin edellyttäisi malttia ja ennemmin lisäresurssien kohdentamista varhaiseen tukeen kuin resurssien leikkaamista. Kuten lasten ja perheiden palvelujen uudistamisen Imatran malli 2000-luvulla osoitti, varhaista tukea vahvistamalla olisi mahdollista saada muutaman vuoden aikajänteellä säästöjä raskaampien palvelujen tarpeen vähentymisen myötä. Nyt palvelujen uudistamisessa näkyy kuitenkin valitun toisenlainen tie.

Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että monialaisuuden vähentäminen varhaiseksi tueksi tarkoitetuista palveluista on lyhytnäköistä. Moniammatillista, -alaista ja -toimijaista yhteistyötä tehdään kuitenkin aktiivisesti lastensuojelun avo- ja sijaishuollossa, ja sitä tiiviimmin ja laajemmin mitä haastavammista tilanteista on kyse. Tällöin ollaan jo selkeästi korjaavien ja kalliimpien tukitoimien piirissä. Sen sijaan, että selkeää, lakisääteistä monialaisuutta vähennetään, sitä tulisi lisätä. Lakiesityksessä on tuotu esiin, että ns. avoperhekuntoutus (kotiin vietävä perhekuntoutus) olisi lähinnä intensiivisempää perhetyötä. Avoperhekuntoutuksella on sosiaalityöntekijöiden kokemusten mukaan saatu vaikuttavuutta silloin, kun avoperhekuntoutuksessa on ollut perheterapeutin työskentely mukana. Käytännöt eri puolilla Suomea ovat vaihdelleet, mutta on olemassa alueita, joissa perheterapeutin työskentely on ollut oleellinen osa avoperhekuntoutusta. Esityksessä ei myöskään yhtä kohtaa lukuun ottamatta mainita MDFT-terapiaa, joka on Itä-Kasvun tuki -menetelmäpankissa arvioitu vahvan tutkimusnäytön menetelmäksi tilanteeseen, jossa nuorella on moninaisia käytös- ja päihdeongelmia ja lastensuojelun avohuollon tukitoimet ovat riittämättömiä. Nämä esimerkit tuovat esiin tarpeen moniammatillisten ja -alaisten palvelukokonaisuuksien selkeyden tarpeesta, jotta ne olisivat vaikuttavia.

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

Osittain ei

### **Perustelut tiiviisti?**

Uuden palvelun tavoitteena on vahvistaa työkäisten toimintakykyä ja osallisuutta, mikä on tietenkin perusteltua. Myös palvelujen kehittäminen joustavammiksi ja yksilöllisiin tarpeisiin vastaaviksi on kannatettava tavoite. Ehdotus on kuitenkin kuvattu tavalla, joka jättää jokseenkin epäselväksi, missä määrin kyse on olemassa olevien palvelujen rakenteistamiseksi ja nimeämisestä uudelleen, missä määrin aidosti uuden palvelumuodon kehittämisestä. Tämän määrittelyllisen väljyyden myötä esitykseen liittyy merkittävä riski, että palvelun sisältö, saatavuus ja laatu vaihtelevat hyvinvointialueittain ja tämä johtaa ihmisten eriarvoiseen kohteluun riippuen siitä, millä hyvinvointialueella he asuvat. Lisäksi kiinnitämme huomiota palvelun viimesijaisuuden korostamiseen, joka saattaa viivästyttää tuen saamista ja aiheuttaa sen, että tuen tarpeessa olevat ihmiset jäävät kiertämään palvelujärjestelmän luukulta toiselle tai kokonaan ilman tarkoituksenmukaista tukea.

## **8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?**

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella kehitysvammaisten henkilöiden työtoiminnassa voidaan sosiaalihuollon asiakkaana oleviin kehitysvammaisiin henkilöihin kohdistaa eräitä rajoitustoimenpiteitä. Voimassa oleva sääntely ei ole tältä osin sopuosinnassa YK:n vammaisyleissopimuksen kanssa. Hallituksen esityksessä ei esitetä tähän liittyviä muutoksia työtoimintaa sosiaalipalveluna käsittelevään lainsäädäntöön, vaikka tämä olisi Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta tarpeellista.

## **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 ei

### **Perustelut tiiviisti?**

Asiakkuuden ja palvelutarpeen arvioinnin sääntelyn selkeyttäminen on kannatettava tavoite. Arviointi on keskeinen osa sosiaalihuollon ammatillista työskentelyä riippumatta siitä, millainen rooli arvioinnille annetaan omana erillisenä, laissa säänneltynä työvaiheenaan. Laadukas arviointi on avainasemassa asiakkaan oikeuksien toteutumisen kannalta ja ammattilaisilla pitää olla mahdollisuus käyttää siihen riittävästi aikaa. Huolimatta siitä, että lakiesityksen lähtökohtana on säästöjen saavuttaminen arviointia sujuvoittamalla ja joustavoittamalla, painotamme, että arvioinnin nopeuttaminen ei saa tapahtua asiakkaan oikeusturvan eikä palvelutarpeen asianmukaisen arvioinnin kustannuksella.

Kiinnitämme huomiota siihen, että lapsen muuttuvaa asemaa suhteessa tuen tarpeen arviointiin eli sosiaalihuollon asiakkuuteen ei kuvata tässä esityksessä yhtä yksiselitteisesti kuin esityksessä lapsen erityisestä suojelusta. Ainoastaan kiireelliset, välitöntä puuttumista vaativat tilanteet tehdään lastensuojelutarpeen arviointina. Lastensuojelun tarvetta ei muilta osin selvitetä, ja asiakkuudet alkavat aina sosiaalihuoltolain mukaisina tuen tarpeen arvioinnista. Tämä on merkittävä muutos

lapsen asemaan ja lapsen oikeuteen saada erityistä suojelua. Esityksessä jää epäselväksi, kuinka toimitaan, mikäli lapsi itse haluaa, että hänen lastensuojelun tarpeensa selvitetään.

Tähänkin asti haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin on otettu yhteyttä 7 arkipäivän sisällä ensiarvion tekemiseksi ja kiireellisyysarvio tehty heti ilmoituksen saavuttua. Tuen tarpeen arvioinnin typistymisen jatkossa mahdollisesti pelkäsi ensiarvioksi on huolestuttavaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja muiden erityiseen tukeen oikeutettujen henkilöiden osalta. Ensikontaktin perusteella kuitenkin ohjataan sosiaaliohjaukseen tai sosiaalityön asiakkuuteen, tai palveluihin mikäli asiantuntijatyötä ei arvioida riittäväksi. Lakiesityksenkin perusteella asiantuntijatyössä on merkittäviä eroja, ja tuen tarpeen arvioinnin kiirehtimisessä nähdään riski. Tämä saattaa vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumisen ja sitä kautta vaikuttavan työskentelyn. Vaarana on, että tuen tarpeen arviointi jää prosessina hyvin niukaksi ja epämääräiseksi, vaikka se on avainasemassa työn vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta.

Lakiehdotuksessa esitetyt prosessisäännökset ovat kokonaisuutena vaikeaselkoisia ja hankalasti tulkittavia jopa juristille, mikä heikentää sääntelyn selkeyttä verrattuna nykyiseen lakiin. Ehdotettu sääntely sisältää useita peräkkäisiä ehtoja ja vaiheita ennen asiakkuuden alkamista, mikä voi käytännössä vaikeuttaa palveluihin pääsyä. Epäselväksi jää muun muassa se, käynnistyykö asian käsittely automaattisesti asiakkaan ottaessa yhteyttä vai pitääkö asiakkaan nimenomaisesti vaatia tuen tarpeen arviointia, ja miten tämä suhteutuu asiakaslain säännöksiin. Lisäksi on tulkinnanvaraista, kuka ja millä perusteella ratkaisee, onko henkilökohtainen tapaaminen tarpeeton. Ehdotus mahdollistaa sen, että osa asiakkaista saa vain pinnallisen arvion tuen tarpeestaan, kun taas toisille tehdään laajempi arvio vasta myöhemmässä työskentelyssä, mikä voi asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan.

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

Osittain ei

### **Perustelut tiiviisti?**

Esityksen keskeinen sisältö on harkinnanvaraisuuden lisääminen asiakassuunnitelman sisällössä, laadussa ja toteutustavassa. Tämä asettaa entisestään vaatimuksia sosiaalihuollon henkilöstön ammatilliselle osaamiselle. Joustavuuden lisääminen ei saa tarkoittaa sitä, että asiakassuunnitelmista suunnitelmallisen sosiaalihuollon työvälineenä luovutaan.

On jokseenkin ristiriitaista, että lakiesitys tuottaa mahdollisuuden olla tekemättä asiakassuunnitelmaa, mutta kehottaa samaan aikaan vaikuttavuuden vahvistamiseen. Sosiaalihuollon tiedontuotannon ja työn tuloksellisuuden ja vaikutusten seurannan näkökulmasta oleellisinta on tehdä asiakassuunnitelmasta esityksessäkin kuvatun kaltaisesti selkeä, joka keskittyy asiakkuuden syihin ja niiden pohjalta asetettaviin muutostavoitteisiin, sekä konkreettisiin keinoihin, joilla eritellysti jokaista positiivista muutosta tavoitellaan. Näiden keinojen tulee olla sosiaalihuollon

palveluvalikoimassa olevia tukimuotoja sekä eritellysti sosiaalityön tai -ohjauksen työmenetelmät kuvattuina suhteessa suoraan asiakastyöhön tai esimerkiksi vaikuttamis- ja yhteistyöhön moniammatillisissa verkostoissa.

Huomionarvoista asiakassuunnitelman osalta on myös se, että esityksen mukaan sinne kirjataan vain yleisellä tasolla tukitoimista ja yhteistyöstä, ei hyvinvointialueiden näkökulmasta sitovaa palvelun toteuttamistapaa. Tämä viittaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden kaventuvaan mahdollisuuteen edistää asiakkaan oikeuksien toteutumista ja etua. Sen sijaan hyvinvointialueiden ohjaus suhteessa ammattihenkilöihin lisääntyy, ja asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa omiin asioihinsa vähenee.

Hallituksen esityksessä ei ole tunnistettu ja kuvattu riittävästi asiakassuunnitelman erityistä merkitystä vammaispalvelulain soveltamisalueella, jossa jatkuvasti päivittyvä asiakassuunnitelma toimii usein elämänmittaisen palvelutarpeen määrittelyn alustana ja kiinnittyy vahvoihin subjektiivisiin oikeuksiin.

Omatyöntekijän nimeämisen osalta jää esityksessä epäselväksi, kuka, missä vaiheessa ja millä ammatillisella pätevyydellä arvioi, saako sosiaalihuollon asiakas omatyöntekijää (pois lukien erityisen tuen tarpeen asiakkuudet, joissa omatyöntekijä pääsääntöisesti nimitään). Omatyöntekijän tehtävät ovat pääosin selkeät ja vastaavat asiakkaan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tarvetta. Sen sijaan ympärivuorokautisen palveluasumisen osalta mainittu omatyöntekijän tarpeettomuus herättää huolta haavoittuvassa asemassa olevan asiakkaan oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Lakiesityksen perusteella omatyöntekijöiden ammatillinen pätevyys tulee jatkossa todennäköisesti vaihtelemaan. Sosiaaliohjaajien ja osin myös terveydenhuollon ammattilaisten määrä kasvaa entisestään suhteessa sosiaalityöntekijöihin kun sosiaalityöntekijöiden tehtäviä eriytetään.

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

Osittain ei

### **Perustelut tiiviisti?**

Asiakasmitoitusta on kommentoitu lausunnossa jo edellä. Asiakasmitoituksen lisääminen sosiaalihuoltolain mukaiseen lapsiperheiden sosiaalityöhön on sinänsä kannatettavaa. Lastensuojelun avohuollon piiristä sosiaalihuoltolain mukaiseen asiakkuuteen siirtyvän lapsen näkökulmasta tilanne kuitenkin heikentyy, jos aiemmin hänen vastuusosiaalityöntekijällään on ollut 30 asiakasta ja nyt aika pitääkin jakaa 47 lapsen, heidän läheisverkostonsa ja moniammatillisen verkoston kesken. Todettakoon, että nykymitoituksillakin sosiaalityöntekijät ovat ehtineet tavata lapsia hälyttävän vähän.

Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että esitys antaa melko laajat mahdollisuudet 47 asiakkaan ylitykseen. Mitoituksen joustavoittamista perustellaan osin ymmärrettävästi, mutta sen seurauksena asiakkaiden asema ja palvelujen laatu riippuvat väistämättä yhä enemmän paikallisista priorisoinneista. Vaarana on, että mitoituksen väljentäminen heikentää edellytyksiä turvata yhdenvertaiset ja riittävät palvelut.

Esityksessäkin on tuotu esiin työntekijöiden kuormituksen lisääntyminen erityisen tuen tarpeen asiakkuuksissa, sillä lasten asiakkuudet ovat sosiaalihuoltolain puolella jatkossa lähes huostaanottotarpeeseen asti (vrt. lakiesitys lapsen erityisestä suojelusta). Selvää ei myöskään ole sosiaalityöntekijän rooli niissä tilanteissa, kun hän toimii aktiivisena asiakastyötä tekevänä työparina omatyöntekijälle, jonka ei tarvitse olla sosiaalityöntekijä.

## **12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?**

-

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

Osittain kyllä

### **Perustelut tiiviisti?**

Sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä koskevan sääntelyn täsmentäminen on paikallaan, ja esityksessä kuvataan sinänsä kattavasti sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä ja niihin vaadittua osaamista. On ensiarvoisen tärkeää, että sosiaalityöntekijän ammatillisen osaamisen merkitys asiakkaan oikeusturvan toteutumiseen ja asiakasturvallisuudelle tunnustetaan. Esityksessä viitataan myös tuen tarpeiden arviointiin kohtana, jolloin sosiaalityön osaamisesta voi olla hyötyä. Tätä ei kuitenkaan huomioida, kun tuen tarpeen arviointia uudistetaan.

Esityksen mukainen muutos ei kuitenkaan vastaa niihin havaittuihin ongelmiin, joita erityisen tuen tarpeen kautta tapahtuneessa sosiaaliohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden työnkuvien ja vastuiden määrittelyssä on ollut, vaan pikemminkin vain siirtää nämä ongelmat uudenlaisen arviointikehikon kautta jäsenyviksi. Osaltaan tämä liittyy siihen, että pykälässä käytetään erilaisia kvalifiointi-ilmauksia (vaativa, erityinen) antamatta ilmausten eroille selkeää sisältöä. Pykälän soveltamista vaikeuttaa myös se, ettei ns. muu kaatoluokkaa kvalifioida samaan tapaan kuin pykälän muita kohtia. Vaikuttaakin siltä, että pykälän kirjoittaminen oikeudellisesti selkeään muotoon on jäänyt vielä kesken ja pykälä kaipaa siten täsmentämistä jatkovalmistelussa.

49 c §:ssa luetellut tehtävät liittyvät itse asiassa kaikkiin asiakassuhteisiin. Sosiaalityöntekijän asiantuntijuutta tarvitaan läpi prosessin.

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

Osittain kyllä

**Perustelut tiiviisti?**

Ehdotus on selkeä ja kannatettava, mutta se vaatii täsmentämistä kelpoisuusehtojen ja toimivallan osalta.

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

Osittain ei

**Perustelut tiiviisti?**

Asiakastyön dokumentointia eli kirjaamista ei tule tarkastella asiakastyöstä erillisenä osana; laadukas kirjaaminen on ensiarvoisen tärkeää sosiaalityön tiedonmuodostuksen ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta. Kirjaaminen toimii välineenä asiakkaan tilanteen jäsentämisessä, työn suunnittelussa ja arvioinnissa sekä eri toimijoiden välisessä tiedonkulussa. Tavoite päällekkäisen kirjaamisen vähentämisestä ja kirjaamiseen käytettävän ajan hillitsemisestä on kannatettava, mutta on epäselvää, miten tämä tavoite ja siihen kytketyt säästötavoitteet tullaan saavuttamaan lakimuutoksella.

Kirjaamista koskeva sääntely ohjaisi jatkossa kirjaamaan vain asiakkaan tilanteen kannalta olennaiset tiedot. Sinällään kirjaamisen helpottaminen on hyvä asia, mutta esityksestä ei käy ilmi mistä ammattilaiset tietävät, mikä on asiakkaan tilanteen kannalta kirjattavaa olennaista tietoa tai miten tämä asia määritetään.

Olennainen kysymys on myös, miten on lainsäätäjällä arvioitava kirjaamisveloitteen keventämistä suhteessa ehdotettuun lakiin lapsen erityisestä suojelusta, jonka mukaan osa nykyisistä avohuollon palveluista siirtyy tämän lain alaisuuteen. Jatkossa huostaanottotarvetta arvioitaessa lastensuojelun sosiaalityöntekijän tulee arvioida sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden sopivuutta ja riittävyttä vastata lapsen edun mukaisen huolenpidon toteuttamiseen. Tämä ei ole mahdollista ilman asianmukaista dokumentaatiota tehdystä työstä.

**16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?**

Asiakasmaksujen korotukset eivät ole kannatettavia, koska ne voivat heikentää palvelujen saavutettavuutta, johtaa palveluihin hakeutumisen viivästymiseen ja siten korkeampiin kustannuksiin pidemmällä aikavälillä. Erityisen varauksellisesti asiakasmaksujen korotuksiin tulisi suhtautua varhaisen tuen palvelujen osalta, sillä niiden käyttämättä jättäminen taloudellisista syistä on omiaan syventämään ongelmia pitkällä tähtäimellä ja siten aiheuttamaan kasvavia kustannusvaikutuksia palvelujärjestelmälle.

Ehdotukset pitkäaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon asiakasmaksun ja jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta perittävä asiakasmaksun korotuksesta eivät ole kannatettavia. Ympärivuorokautisen palveluasumisen maksu on jo nykyisellään korkea. Ikääntyneiden palveluiden kustannuksista katetaan jo nyt 16 prosenttia asiakasmaksuin, kun terveydenhuollossa vain neljä prosenttia. Erityisesti yksin asuvat iäkkäät naiset ovat jo nyt köyhyyseriskissä, ja kotihoidon asiakasmaksujen korotus vaikeuttaisi etenkin tämän ryhmän kotihoidon palveluiden käyttöä. Iäkkäiden alin tulodesiili joutuu jo nykyisten maksujen vuoksi valitsemaan ajoittain palvelujen käytön ja muiden perustarpeiden välillä. Maksujen alentamista tapahtuu hyvin harvoin, eikä sosiaalihuollon palveluissa ole maksukattoa.

### **17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?**

Esitys siitä, että sosiaalihuoltolaissa säädetään terveydenhuoltoon tehtävästä ilmoituksesta asiakkaan tuen tarpeesta, on hyvä gerontologisen sosiaalityön asiakkaiden kannalta, sillä ikääntyneiden on usein vaikea saada terveydenhuollon palveluita ja asiakkaan terveydelliset haasteet saattavat vaikeuttaa sosiaalityötä.

### **18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?**

Osittain ei

#### **Perustelut tiiviisti?**

Esityksessä ei huomioida riittävästi sitä, että lyhyen aikavälin säästöt voivat tuottaa kasvavia kustannuksia pitkällä aikavälillä. Näin käy erityisesti, jos varhaisen tuen palvelujen saavutettavuus heikkenee, mikä lisää tarvetta raskaammille ja kalliimmille korjaaville palveluille myöhemmin.

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

Osittain ei

#### **Perustelut tiiviisti?**

Lakiehdotus uhkaa heikentää sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaa, mitä olemme eritelleet edellä.

Todettakoon myös, että lakiesityksessä ei riittävässä määrin ole huomioitu palveluiden rakennemuutoksen laajempia vaikutuksia sosiaalihuollon seurantatiedon muodostukseen palveluiden vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmasta. Sosiaalihuollon rakenteiseen kirjaamiseen ja sen mahdollistamaan seurantatiedon keräämiseen on panostettu pitkäjänteisesti, sekä kansallisesti että alueellisesti. Kansallisen tiedonkeruun rakenteet edellyttävät selkeitä palveluluokkia ja tiedon laatua uhkaa esim. Kaikkien perhepalveluiden yhdistäminen yhdeksi luokaksi.

Jäppinen Maija  
Helsingin yliopisto - Valtiotieteellinen tiedekunta ja Svenska social- och  
kommunalhögskolan