

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Ammatillinen järjestö tai edunvalvoja

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Sosiaalihuoltolaki on suomalaisen sosiaalipolitiikan merkittäväntä toimeenpanoa, jota ollaan perustavanlaatuisesti muuttamassa liian nopealla aikataululla, ohuella vaikutusten arvioinnilla sekä ilman sosiaalihuollon ammattihenkilöiden osallisuutta. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ei voi kannattaa lakiehdotusta kokonaisuudessaan, vaikka sieltä on kammattavissa yksittäisiä ehdotuksia, joilla voisi olla myönteisiä vaikutuksia. Hallituksen esityksessä sosiaalihuoltolain uudistamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi ei voi nähdä olevan kyse laadullisesta kehittämisestä, vaan lakiehdotusten kokonaisuus on lyhytaikaisten ja lyhytnäköisten säästöjen aikaansaamisesta valtiontalouteen. Perheiden ja työikäisten tuen heikentäminen johtaa ihmisten pahoinvoinnin ja syrjäyttämiskehityksen nousuun sekä lisääntyviin inhimillisiin ja taloudellisiin kustannuksiin esimerkiksi sijaishuollon, riippuvuuksien, väkivallan ja asunnottomuuden kasvun seurauksina.

Hallituksen esitys väljentää ohjausta lain toimeenpanossa monella merkittävällä tavalla. Samalla lainsäädännön heikentämisen avulla vähennetään hyvinvointialueille osoitettavaa rahoitusta oletuksella, että henkilöstökuluissa karsitaan satojen sosiaalityöntekijöiden ja satojen sosionomien työpanos. Tämä on vastoin muutoin kannatettavaa hallituksen tavoitetta lisätä sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta ensisijaisena työskentelynä – kuka kohtaa ja tukee sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen apua tarvitsevaa ihmistä, jos työntekijöitä ei ole riittävästi eikä jäljellä olevilla työntekijöillä ole aikaa. Tälläkin hetkellä sosiaalipalveluja joudutaan toteuttamaan liian pienellä työntekijämäärällä.

Hallituksen esitys on ristiriidassa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksen tavoitteiden kanssa, sillä se lisää merkittävästi eroja ihmisten ja alueiden välillä sosiaalisiin oikeuksiin pääsemisessä ja sosiaalihuollon toteutustavoissa. Uusi laki olisi huomattavan tulkinnanvarainen, ja lisäksi siten lain soveltamisen epäselvyydestä johtuvia ongelmia käytännön työssä. Tämä kuormittaisi kohtuuttomasti sosiaalihuollon henkilöstöä heidän kokemansa sosiaalialan tavanomaisen psykososiaalisen kuormituksen ja yhä lisääntyneiden ammattieettisten ristiriitojen lisäksi, joka johtaisi työkyky- ja työhyvinvointiriskien kasvuun sekä sosiaalihuollon pitovoiman vähenemiseen.

Hallituksen esityksen pykäläkohtaisten väljien muotoilujen takia esitykseen sisältyy riski valitus- ja kantelukierteistä sekä tuomioistuinkäsittelystä vuosiksi eteenpäin, joilla pyrittäisiin ratkaisemaan lain oikeasuhtainen soveltaminen käytännön toimeenpanossa. Tämä lisää hallinnollisia ja oikeudenhoidollisia kustannuksia ja on inhimillisesti kestäväntöntä, sillä sosiaalihuollon asiakkaista moni ei pysty toimimaan omien ja läheistensä oikeuksien puolustajina.

Hallituksen esitys kiinnittää liian vähän huomiota virkavastuuseen sosiaalihuollossa jättäen joustavuuden ja keventämisen nimissä epäselväksi sen, kuka vastaa milloinkin asiakkuudesta, päätöksenteosta ja toimeenpanosta, sekä niissä mahdollisesti tapahtuvista poikkeamista ja virheistä, joilla voi olla sosiaalihuollossa jopa ihmisen terveyttä ja henkeä uhkaavia ulottuvuuksia.

Esityksenä on vähentää asiakastyöstä tehtävää kirjaamista sekä muuttaa nykyään kaikille lakisääteiset asiakassuunnitelmat koskemaan vain osaa asiakkaista. Lisäksi esityksenä on vähentää nykyään kaikille lakisääteistä omatyöntekijyyttä. Selkeiden kansallisten kriteerien puute johtaa asiakkaiden eriarvoisen kohtelun lisäksi hyvinvointialueen oman byrokratian ja hallinnollisten menettelyjen lisääntymiseen koska rajaukset on määritettävä jossain, eikä lakiesitys anna myöskään riittävän vahvaa asiakastyön toimivaltaa sosiaalihuollon laillistetuille ammattihenkilöille kuten sosiaalityöntekijöille ja sosionomeille.

Talentia joutuu kiinnittämään huomiota hallituksen esitysten yhteisvaikutusten puutteelliseen kokonaisarviointiin sekä toteamaan, että sosiaalihuoltolakiin ehdotettavien muutosten määrään ja laatuun suhteutettuna lausuntoaika ei ole ollut riittävä.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Hallituksen esitys sosiaalihuoltolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi ei selkeytä vaan päinvastoin tekee sosiaalihuollosta epäselvempää sen järjestäjille, toteuttajille, asiakkaille ja muille toimijoille. Hallituksen esityksessä ei voi nähdä olevan kyse uudistamisesta, myöskään sen perusteella, että sosiaalihuollon ammattihenkilöt jätettiin esityksen valmistelun ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä on kyse uudistamisen sijaan sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksien heikentämisestä, sosiaalihuollollisen työskentelyn vähentämisestä ja henkilöstön irtisanomisista säästöjen aikaansaamiseksi, joka kuitenkin vaarantaa tulevien vuosien kustannuskehityksen hillitsemisen.

Toisin kuin hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, nykyainsäädäntö ei estä lain soveltamista operatiivisen johtamisen keinoin vahvempaan oikea-aikaiseen tuen tarpeiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen. Lakiehdotukset yleisesti asiakkuuteen, asiakasprosesseihin, omatyöntekijyyteen, erityisen tuen tarpeessa olevaan asiakkuuteen tekisivät pääsääntöisesti sosiaalihuollon asiakasprosessista epäselvempää. Tämä koskee erityisesti seitsemän arkipäivän sisällä tapahtuvan keskustelun jälkeisiä vaiheita eli se koskisi suurinta osaa sosiaalihuollon asiakkaita.

Talentia pitää oikeana ja kannattaa tavoitetta korostaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen roolia sosiaalihuollon ydintoimintana, mutta lakiesitys ei tavoita riittävästi sosiaalityöllä ja sosiaaliohjauksella aikaansaattavan muutostyön toimintalogiikkaa ja sen vaikuttavuuden peruselementtejä. Näitä ovat esimerkiksi riittävä työskentelyaika ja pysyvä tuttu ammattilainen vuorovaikutuksen ja suhdeperusteisuuden onnistumiseksi sekä asiakkaan oman toimijuuden vahvistaminen hallinnoitavana objektina olemisen sijaan.

Lakiuudistus johtaisi todennäköisesti joustamattomimpiin ja enemmän viivettä sisältäviin asiakkaan tuen tarpeisiin vastaamisen ratkaisuihin. Se johtaisi niin kutsuttujen asiakasohjausryhmien laajamittaisen käytön lisääntymiseen, joiden toiminnassa valvontaviranomaiset ja laillisuusvalvojat ovat jo osoittaneet merkittäviä puutteita asiakkaan oikeuksien ja viranhaltijan oikeusturvan näkökulmasta. Tai, palvelupäätöksentekoa varten lisättäisiin esihenkilötason taloudellisen kontrolloinnin portinvartijan työtehtäviä, jonka henkilöstömenojen lisäys olisi pois asiakastyön resursseista. Tämä tapahtuisi päällekkäin muiden tämän lakiesityksen sisältämien henkilöstön vähentämistavoitteiden kanssa, jotka kokonaisuudessaan uhkaavat vesittää asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaamisen, uusien tuen tarpeiden ennaltaehkäisyn ja siten myös kustannustehokkuuden saavuttamisen.

Ehdotetulla sosiaalihuoltolain uudella sääntelyllä ohennettaisiin ja heikennettäisiin tuen tarpeeseen vastaamisen keinoja ja työmuotoja (palveluja). Se johtaa hyvinvointialueilla ja Helsingissä todennäköisesti laajamittaiseen sosiaalihuollon työskentelyn vähentämiseen ja lakkauttamiseen, joka vaikeuttaa avun saatavuutta ja saavutettavuutta sekä vähentää tuen asiakas- ja tilannekohtaista räätälöintiä. Tämä heikentää mahdollisuuksia oikeanlaisen ja oikea-aikaisen tuen tuottamiseen ja heikentää sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen interventioiden vaikuttavuutta. Sääntelyn väljentäminen johtaa merkittävään hyvinvointierojen kasvuun ja alueelliseen epätasa-arvoon väestön kesken.

Erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan oikeus sosiaalityöntekijän ammattitaitoon ja osaamiseen esitetään poistettavaksi, joka on vastoin hallituksen tavoitetta kohdentaa erityisosaamista vaativiin asiakastilanteisiin ja asiakkuuksiin, joissa osaamisesta on eniten hyötyä.

Lakimuutoksella itsessään lisätään kustannuksia ja hallinnollista työtä sääntelyn ja kirjaamisen muutosten takia tiedonhallintaan ja asiakastietojärjestelmiin, sekä satoihin muihin hyvinvointialueen toimintoihin, joita pitää osittain tai kokonaan muokata. Odotettu Kanta-palvelujen sosiaalihuollon asiakastietovarannon kehittämistyö, joka on kestänyt vuosia ja vienyt resursseja, on saavuttamassa maanlaajuisen käytön 1.9.2026 alkaen ja henkilöstö on koulutautunut sen mukaiseen rakenteiseen kirjaamiseen, jota hallituksen esitys tulisi olennaisesti muuttamaan. Isojen muutosten vieminen käytäntöön missä tahansa organisaatiossa ja millä tahansa alalla aiheuttaa runsaasti välillisiä kustannuksia eikä niitä ole otettu riittävästi huomioon lakiuudistuksen panos-tuotos -suhteen kokonaisharkintana. Henkilöstön pitäisi uusien muutosten sijaan saada keskittyä asiakastyöhön. Hyvinvointialueiden pitäisi saada keskittyä sote-uudistuksen turvallisen siirtymän jälkeen väestönsä tuen tarpeisiin vastaamiseen tunnetussa todellisuudessa eikä lisäepävarmuuden ajassa, johon hallituksen esitys on koko sosiaalihuoltoa viemässä.

Hallituksen esityksen tarkoituksena on purkaa päällekkäisiä palvelurakenteita, mutta sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia katsoo, että lakiuudistuksen kokonaisuus johtaisi päällekkäisyyksien karsimisen sijaan palvelujen purkamiseen ja tuen vähentämiseen. Nykylainsäädännölläkin voidaan koota ja hyödyntää palveluvalikoiman kokonaisuuksia johtamisen ja resurssien kohdentamisen välineinä sekä ottaa huomioon alueelliset olosuhteet ja tarpeet. Nykylainsäädännöllä hyvinvointialueet voivat tuottaa asiakastarpeita vastaavaa tukea. Tässä kyse on

lainsäädännön operatiivisesta toimeenpanosta. Ehdotetulla uudella lainsäädännöllä palveluvalikoimaa supistettaisiin yksilöllisten oikeuksien kaventamiseksi.

Tavoitteina sosiaalihuollon vaikuttavuuden parantaminen ja sisältöjohtamisen vahvistaminen ovat erittäin kannatettavia ja Talentia kiittää esitystä sosiaalihuollosta vastaavasta viranhaltijasta. Vaikuttavuuden seurantaan ja sen parantamiseksi ei kuitenkaan esitetä tosiasiallisia toimenpiteitä kuten Talentian ehdottamaa sosiaalihuollon tutkimus- ja kehittämisrakenteen vahvistamista, joten ehdotusten ei siltä osin voi katsoa vastaavan tavoitteita.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia katsoo, että päinvastoin hallituksen tavoitteita, esityksellä heikennetään julkisen talouden kestävyttä ja vähennetään edellytyksiä velkaantumisen kasvun taittamiseen.

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

Ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Talentia pitää tärkeänä sääntelyä erityistä tukea tarvitsevasta asiakkaasta ja katsoo, että asiakkaan oikeus saada sosiaalityöntekijän erityisosaamista erityisen tuen tarpeeseen on määriteltävä sosiaalihuoltolaissa jatkossakin, toisin kuin hallituksen esityksen 42 § muutoksessa ehdotetaan. Erityisen tuen tarpeen sääntely nykyisellään (esim. 3 § -5 §, 8 §, 42 §) turvaa kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista, sosiaalipalveluihin pääsyä sekä heidän asioitaan hoitavan työntekijän riittävää osaamista. Lakimuutokset eivät saisi johtaa erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden oikeussuojan ja aseman heikkenemiseen, mutta poistamalla nykyisessä 42 § säädetyn velvoitteen, että erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan omatyöntekijän tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä, hallituksen esitys heikentää erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa.

Asia on myös sosiaalihuollon henkilöstön kannalta merkittävä, sillä erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan omatyöntekijällä on suuri vastuu asiakkaan oikeuksien toteutumisesta. Tehtävää hoitavalla ammattihenkilöllä on oltava sen edellyttämä erityinen asiantuntemus ja osaaminen. Hallituksen esityksen uuden 5 a § määritelmät erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan tarpeiden, edun ja tuen osalta vastaavat vahvasti hallituksen esityksen uuden pykälän 49 c § sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä. Näitä ovat muun muassa tutkimuksellisen ja kokemuksellisen tietopohjan tai rakenteellisen näkökulman soveltaminen sekä erityisen ammatillisen osaamisen käyttö osalta asiakkaan suojelutarpeen, erityisen vaikean elämäntilanteen tai olosuhteiden taikka asiakkaan tarvitsemien palvelujen laadun tai laajuuden vuoksi. Koska hallitus on kertonut pyrkivänsä lakimuutoksilla selkeyttämään sosiaalihuoltoa, on ehdottoman välttämätöntä, että erityistä tukea tarvitsevan täysi-ikäisen henkilön oikeus sosiaalityöntekijän osaamiseen varmistetaan säätämällä siitä edelleen yksiselitteisesti kuten nykyisen lain 42 § 3 momentissa. Talentia huomauttaa, että 49 c § perustelutekstissä ehdotetaan, että ”Hyvinvointialueen tulisi tunnistaa sosiaalihuollossa ne asiakkuudet, joissa sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä edellyttävät tilanteet toistuvat tai korostuvat siten, että sosiaalityöntekijän olisi tarpeellista vastata asiakkuudesta. Muissa tilanteissa riittävää olisi, että sosiaalityöntekijä vastaa tarvittavista asiakastilanteista tai asiakkuuden vaiheista esimerkiksi aktiivisena, asiakastyötä tekevänä työparina.” Tämä aiheuttanee jokaiselle hyvinvointialueelle oman hallinnollisen prosessinsa ja tulkintansa, joka lisää kustannuksia ja

eriarvoisuutta, ja sen sijaan kannattaisi pitäytyä nykylainsäädännön erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan oikeudessa sosiaalityöntekijään omatyöntekijänä.

Tässä yhteydessä Talentia pitää tärkeänä tuoda esiin, että myös voimassa oleva sosiaalihuollon ammattihenkilölain 9 § sosiaalityöntekijän erityisistä velvollisuuksista on tärkeää säilyttää voimassa uuden 49 c §:n ohella.

Talentia kiinnittää huomiota myös siihen, että erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määritelmään ehdotettu uusi viittaus suojelutarpeeseen herättää tulkinnallisia kysymyksiä sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapinnasta. Ehdotetun sääntelyn mukaan erityistä tukea tarvitsevalla asiakkaalla tarkoitettaisiin henkilöä, jonka sosiaalihuollon saaminen tai käyttäminen voisi ilman erityistä tukea vaarantua esimerkiksi suojelutarpeen vuoksi. Ehdotuksesta ei käy riittävästi ilmi, miten suojelutarpeen perusteella annettava erityinen tuki eroaa tilanteista, joissa lapsen suojelun tarve edellyttää lastensuojelun asiakkuutta. Sääntelyn vaikutuksia palvelujen rajapintaan ja asiakkaiden siirtymiin sosiaalihuollon ja lastensuojelun välillä tulisi arvioida tarkemmin.

Suojelutarpeen käsitteen lisääminen voi olla lainvalmistelun näkökulmasta ymmärrettävää tilanteessa, jossa sosiaalihuoltolain palveluvalikoimaan ehdotetaan myös aiempaa vahvempia lapsen edun perusteella toteutettavia tukimuotoja. Samalla muutos kuitenkin herättää kysymyksen siitä, missä vaiheessa kyse on edelleen sosiaalihuoltolain mukaisesta tuesta ja missä vaiheessa tilanne tosiasiallisesti edellyttää lastensuojelun asiakkuutta ja toimivaltuuksia.

Talentian näkemyksen mukaan esityksessä tulisi arvioida nykyistä perusteellisemmin, millaisia vaikutuksia tällä uudella rajapinnalla on käytännön asiakasprosesseihin. Muutoin vaarana on, että asiakkaiden siirtyminen sosiaalihuollon ja lastensuojelun välillä lisääntyy eikä palvelujärjestelmä selkiydy tavoitellulla tavalla. Erityisesti lasten tilanteissa tulee varmistaa, ettei suojelutarpeen arviointi johda viivästyksiin lastensuojelun palveluihin pääsystä tai tilanteisiin, joissa lapsen tarvitsema suojelu toteutuu liian myöhään. Lapsen edun ensisijaisuuden tulee ohjata rajapinnan tulkintaa eikä hallinnollinen palvelurakenne saa muodostua tuen saamisen esteeksi.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Kokonaisuutena arvioiden hyvinvoinnin edistämisen painopiste ei ole vielä siirtynyt sosiaalihuollossa sote-uudistuksen alkuperäisten tavoitteiden mukaisesti ennaltaehkäiseviin palveluihin. Ilman vahvempaa tietopohjaa, systemaattista rekisteritiedon hyödyntämistä ja rakenteellisen sosiaalityön aseman vahvistamista on epätodennäköistä, että hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamista tai kustannusten kasvun hillintää koskevat tavoitteet toteutuvat.

Talentia pitää myönteisenä, että rakenteellista sosiaalityötä on viime vuosina kehitetty kansallisissa ohjelmissa ja että hyvinvointialueille on laadittu alueellisia toteuttamissuunnitelmia. Kehittämistyön jatkuvuus tulee kuitenkin turvata ja sen tulokset kytkeä vahvemmin osaksi hyvinvointialueiden johtamista, palveluiden suunnittelua ja päätöksentekoa.

Erityisen tärkeää on varmistaa, ettei hyvinvoinnin edistämisen vahvistaminen jää uudistuksessa tavoitteelliseksi kirjaukseksi, vaan sille luodaan myös toimeenpanon edellytykset: riittävä rahoitus, kansallinen sosiaalihuollon T&K-rakenne sekä hyvinvointialueiden käytännön kehittämistyö, jossa

sosiaalihuollon tutkimusta ja käytännön työtä tuodaan lähemmäs toisiaan lisäämällä hyvinvointialueiden ja yliopistojen yhteisiä kaksoistehtäviä.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Talentia on esittänyt, että sosiaalihuoltolailla pitää vahvistaa sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta suhdeperusteisena toimintana, jossa asiakassuhteen jatkuvuus sekä ammattilaisten itsenäinen ammatillinen arvio ja päätöksenteko lisäävät asiakasturvallisuutta, vaikuttavuutta ja tuottavuutta. Hallituksen esityksessä asetetaan sosiaalityö ja sosiaaliohjaus kyllä selkeästi ensisijaiseksi keinoksi asiakkaan tuen tarpeisiin vastaamisessa, mutta jätetään kokonaisuus vajaaksi ja heikennetään sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta siten, että asiakasturvallisuusriskit voivat kasvaa sekä työskentelyn vaikuttavuus ja tuloksellisuus vähentyä.

Esimerkiksi seuraavat ehdotetut muutokset vaikeuttavat sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta, ovat keskenään ristiriitaisia sekä heikentävät lakikokonaisuutta:

- Uuden 14 a § mukaisen ammatillisen asiantuntijatyön (sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen) velvoittavan ensisijaisuuden lisäksi, lain muut muutokset luovat kokonaisuuden, joka kannustaa ohjaamaan asiakkaita mahdollisimman laajasti vain sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen työskentelyyn. Sosiaalihuollon asiakkuus voi kuitenkin perustua myös tarpeisiin, joihin sosiaalityö ja sosiaaliohjaus ammatillisena asiantuntijatyönä eivät voi vastata, kuten asumispalvelujen tarve.
- Tärkeää olisi varmistaa, että asiakkaan tuen tarpeet arvioidaan huolellisesti, jotta asiakas saa oikeat ja kaikki tarpeidensa edellyttämät palvelut. Hallituksen esityksen 36 § kuitenkin karsii tuen (palvelujen) tarpeen arviointia.
- Hallituksen esityksen 42 § vähentää asiakkaiden oikeutta omatyöntekijään häivyttämällä asiakassuhteen jatkuvuuden.
- Ammatillaisen itsenäisten päätösoikeuksien epäselvyys tai heikentäminen lisää byrokratiaa ja luottaa viiveitä asiakkaan tuen tarpeisiin vastaamisessa.
- Poistamalla nykyisen lain 14 § säännökset perhetyöstä, päihde- ja riippuvuustyöstä, mielenterveystyöstä ja kasvatus- ja perheneuvonnasta hallituksen esitys heikentäisi merkittävästi asiakkaille kuten lapsiperheille tarjottavaa tukea sekä vähentäisi ammattilaisten monialaista yhteistä työskentelyä asiakkaiden avun tarpeeseen vastaamiseksi.
- Poistamalla nykyisen lain 17 § sosiaalisen kuntoutuksen, lakkauttamalla kuntouttavan työtoiminnan ja muodostamalla uuden heikommin säännellyn ja tarkemmalla kohderyhmällä rajatun työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen, hallituksen esitys heikentäisi merkittävästi täysi-ikäisten tukea ja lisäisi painetta muihin palveluihin kuten terveydenhuoltoon ja työllisyyspalveluihin.

Lisäksi hallituksen esitys sisältää säästöjä pääsääntöisesti työajan käytön vähentämisen seurauksena laskettuina henkilöstömenojen vähennyksinä yhteensä vähintään 85,6 miljoonaa euroa vuodesta 2028 alkaen (31,5 miljoonaa vuodelle 2027), perustuen seuraaviin hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin rahoituksen leikkauksiin (suluissa vuosi 2027):

- asiakassuunnitelmien ja tuen tarpeen arvioinnin vähentäminen 32,6 miljoonaa (16,3 miljoonaa),
- palvelutarpeen arvioinnin korvaaminen tuen tarpeen arvioinnilla 6,1 miljoonaa (3,05 miljoonaa),
- sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen palvelupäätöksistä luopuminen 1,2 miljoonaa (0,6 miljoonaa),
- kasvatus- ja perheneuvonnan ja perhetyön palveluiden vähentäminen 8,6 miljoonaa (4,3 miljoonaa),
- lastensuojelun tehostetun perhetyön asiakkaiden siirto sosiaalihuollon asiakkaiksi 5,1 miljoonaa (2,55 miljoonaa),
- kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen lakkauttaminen ja uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palvelujen keventäminen 32 miljoonaa (21 miljoonaa).

Hallituksen esityksessä sääntelyn tarkoituksena todetaan olevan ohjata nykyistä sääntelyä vahvemmin arvioimaan, voisivatko sosiaaliohjaus ja sosiaalityö olla osin tai kokonaan riittäviä ja sopivia asiakkaan tilanteessa ja ottamaan tämä huomioon palvelujen myöntämisestä päätettäessä. Talentia katsoo, että tavoitteen saavuttaminen on mahdotonta samanaikaisen henkilöstön vähentämisen takia. Talentia kysyy, miten sosiaalihuollosta tarjotaan sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta, jos sosiaalityöntekijöitä ja sosionomeja ei ole riittävästi? Talentia katsoo, että sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta koskevat muutokset eivät ole lakimuutosten yhteisvaikutusten ja henkilöstön määrään kohdentuvien leikkausten takia toteuttamiskelpoisia, eikä niitä pitäisi tällaisenaan panna toimeen. Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen vahvistaminen edellyttää myös ammatillisen johtamisen vahvistamista. Hyvinvointialueiden muutosneuvotteluissa sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien määrää on jo vähennetty niin käytännön työstä kuin ammatillisesta johtamisesta.

Talentian oikeudellisen selvityksen mukaan hallituksen esitys pysyttäisi voimassa sosiaalityön ja -ohjauksen kaksoisroolin. Siinä on kyse yhtäältä asiakkaan tuen tarvetta arvioivasta työskentelystä ja toisaalta tukimuodosta asiakkaalle. Sosiaalityön ja -ohjauksen erottaminen varsinaisista sosiaalipalveluista näyttäytyy jossain määrin keinotekoisena. Luopuminen sosiaalityötä ja -ohjausta koskevien hallintopäätösten tekemisestä on selvästi asiakkaan oikeusturvaa, sekä joiltain osin henkilöstön oikeusturvaa heikentävä ratkaisu etenkin niitä tilanteita ajatellen, joissa asiakas ja hyvinvointialue ovat eri mieltä tällaisen tuen järjestämisestä. Muistutus- ja kantelumenettely eivät korvaa muutoksenhakumenettelyä. Jos jatkossa hallintopäätöstä ei tehtäisi, tulisi jollakin tavalla määritellä se, miten kauan ja missä laajuudessa asiakas saa sosiaalityötä- tai ohjausta ja mikä on tuen sisältö. Luontevimmin tämä tapahtuisi asiakassuunnitelmassa. Hallituksen esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että asiakassuunnitelmaa ei välttämättä laadittaisi kaikille asiakkaille. Varsinkin näissä tilanteissa jäisi epäselväksi, mihin tukeen asiakas on oikeutettu. Suunnitelmallisen sosiaalityön ja oikeusturvan näkökulmasta tuen sisältö ja laajuus pitäisi määritellä edes tuen tarpeen arvion yhteenvedossa. Tämä olisi välttämätöntä myös omavalvonnan ja mahdollisen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Talentia kannustaa varmistamaan sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön sisällön ja suhteen varsinaisiin sosiaalipalveluihin myös niiltä osin, 1) mikä on sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen suhde julkisen vallan käyttämiseen ja 2) miten se suhteutuu sote-järjestämislaissa säädettyihin ulkoistamisrajoituksiin. Talentia muistuttaa, että yksityisten palveluntuottajien tuottamalla sosiaalityöllä ja sosiaaliohjauksella on merkittävä rooli suomalaisten sosiaalihuollossa.

Talentia ehdottaa, että pykälässä 14 a § tai muussa kohdassa säännellään selkeästi sosiaalipalvelujen päätöksenteosta siten, että 14 a § perustelujen tahtotila ammatillisen tilanne- ja asiakaskohtaisen

harkinnan toteuttamisesta sekä tarvittaessa palvelujen päätöksenteosta kuuluu sosiaalihuollon laillistetulle ammattihenkilölle, joka tuntee asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja tarpeet. Tämä on välttämätöntä, jotta sosiaalihuolto toimii sosiaalityön eettisellä perustalla ja sosiaalityön tutkittuun tietoon perustuen, ottaen huomioon myös seuraavat asiakkaan ihmisarvoa ja oikeuksiinsa pääsyä mahdollisesti heikentävät ehdotukset:

Epätasällisyys ja tulkinnanvaraisuus pykälässä 14 a voisi johtaa asiakkaiden ja työntekijöiden kannalta kohtuuttomiin käytännön tilanteisiin koska säännöksen 2 momentissa on esitetty edellytys, että sosiaalipalvelujen järjestetään, jos tuen tarpeeseen ei henkilön yksilöllinen tilanne ja olosuhteet kokonaisuutena huomioiden ole mahdollista kohtuudella vastata muulla tavoin. Hallituksen esityksen säännöskohtaisessa perustelussa tätä tarkennetaan siten, että arvioinnissa” tulisi ottaa huomioon ensinnäkin se, missä määrin asiakkaan omat voimavarat ja mahdollisuudet riittävät tilanteen ratkaisemiseen ilman sosiaalipalvelujen järjestämistä. Asiakkaan oma toimijuus ja itsenäinen selviytyminen ovat ensisijaisia silloin, kun se on hänen toimintakykynsä ja olosuhteidensa perusteella realistista ja kohtuullista. Arviointi tehdään aina yksilöllisesti ja suhteutetaan henkilön voimavaroihin, elämäntilanteeseen, toimintakykyyn ja riskitekijöihin. Asiakkaan omia valmiuksia voidaan tukea ohjauksella ja neuvonnalla sekä sosiaalihuollon ammatillisella asiantuntijatyöllä. Kohtuullisuusharkinnassa voidaan asiakkaan edun mukaisesti ottaa huomioon myös elämäntilanteessa tosiasiallisesti käytettävissä oleva läheisten tuki, kuitenkin edellyttämättä sen olemassaoloa tai hyödyntämistä.” Säännöksen ehdotettu sanamuoto on niin epätasällinen ja tulkinnanvarainen, että lakiin vietyä siitä ei voisi päätellä, mitä asiakkaan odotetaan tekevän ensin, jotta hän voisi saada apua sosiaalihuollosta ja miten kohtuullisuutta arvioidaan. Entä mitä tarkoitetaan henkilön omilla voimavaroilla ja mahdollisuuksilla? Ehdotus tuskin täyttää niitä täsmällisyyden ja tarkka rajaisuuden vaatimuksia, joita asetetaan välittömästi perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentissa turvattuihin oikeuksiin vaikuttavalle sääntelylle. Säännöksen tarkennuksia ei voi jättää lain esitöiden tasolle.

Yksilön oman vastuun tai sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuuden korostaminen laissa ei saa missään tilanteessa johtaa siihen, että kiireelliseen tuen tarpeeseen vastaaminen viivästyy ja oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarantuu. Uudistuksessa tulisi selkiyttää, miten kiireellisessä tilanteessa toimitaan siten, että yksilön oman vastuun rooli tai sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön ensisijaisuus eivät viivästyä kiireellisen tai välttämättömän tuen antamista.

Talentia kiinnittää huomiota 14 a § 2 momentissa ‘tai’ sanan käyttämiseen arvioitaessa ammatillisena asiantuntijatyönä annettavan tuen sopivuutta TAI riittävyttä yksinään asiakkaan tuen tarpeisiin. Tämä olisi käytännössä toimimaton sääntelyratkaisu: mitä tukea järjestetään, jos sosiaalityö tai sosiaaliohjaus on asiakkaalle sopivaa, mutta ei riittävää, tai toisin päin? Lain sanamuodossa tulisi käyttää ilmaisua ”sopivaa JA riittävää”. Vastaava muotoilu on vammaispalvelulain 2 §:n 5 momentissa.

Talentia ei voi liikaa korostaa sen merkitystä, että pykälässä 14 a § tai muussa kohdassa on säänneltävä selkeästi sosiaalipalvelujen päätöksenteosta siten, että ammatillinen tilanne- ja asiakaskohtaisen harkinta ja päätöksenteko palveluista tehdään virkavastuulla sellaisen sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön toimesta, joka tuntee asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja tarpeet. Erityisen tuen tarpeessa olevan henkilön kohdalla tämän pitää toteutua sosiaalityöntekijän harkintana ja päätöksentekona. Sosiaalihuollon toteuttamiseen kuuluu tällä hetkellä olennaisena osana laillistetun ammattihenkilön tekemä yksilöllinen arviointi asiakkaan tuen tarpeista ja niihin vastaavista palveluista. Tätä harkintaa voidaan ohjata hyvinvointialueen toimesta, mutta jos sosiaalihuollon viranhaltija kantaa jatkossakin hallintopäätöksestä henkilökohtaisen

rikosoikeudellisen ja muun virkavastuun, hänen on voitava itsenäisesti harkita asiassa tehtävä ratkaisu ja perusteet. Talentia myös vaatii selkeyttä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden henkilökohtaisen rikosoikeudellisen ja muun virkavastuun rajoihin koska sosiaalihuoltolakiin ehdotetut muutokset kokonaisuudessaan heikentävät virkavastuun määrittelyä nykyään toteuttavia mekanismeja (kuten hallintopäätökset, asiakassuunnitelmat, omatyöntekijäisyys).

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Talentia pitää lapsiperhepalvelujen kokonaisuutta koskevaa ehdotusta epäonnistuneena. Ehdotetun uuden 18 § väljä muotoilu on vastoin sosiaalihuoltolain 1 § säädettyä sosiaalihuoltolain tarkoitusta vähentää eriarvoisuutta, turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet sekä edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Ehdotettu 18 § jättää täysin avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi uuden lapsiperhepalvelun sisällön, ja sen säännöskohtaiset perustelut ovat pelkkä luettelo mahdollisuuksista ilman velvoitteita. Tätä ei voida pitää laadukkaana eikä hyväksyttävänä lainsäädäntönä. Päinvastoin asiakkaiden oikeus lapsiperhepalveluun hämärtyy kokonaisvaltaisesti koska samaan aikaan ehdotetaan kumottaviksi nykyisen lain 18 § perhetyöstä, 25 § mielenterveystyöstä, 25 a § mielenterveystyön palveluista ja 26 § kasvatus- ja perheneuvonnasta sekä poistettaviksi maininnat niistä myös 14 § sisällöstä. Tämä johtaa suurella todennäköisyydellä ihmisten perusoikeuksien heikentymiseen, asiakasturvallisuuden vaarantumiseen sekä ammattihenkilöiden oikeusturvariskeihin.

Hallituksen esityksessä 14 § todettaisiin, että hyvinvointialueen järjestämistä varten kuuluvina sosiaalipalveluina on järjestettävä lapsiperhepalvelua sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään. Järjestämistä varten kohteena olevan palvelun sisältöä ei tulisi jättää avoimeksi tilanteessa, jossa lainsäädännössä samanaikaisesti viitataan siihen ikään kuin palvelun sisältö ja laajuus olisi normatiivisesti määritelty. Epäselväksi jää myös, miten palvelun vaikuttavuutta, laatua ja toteutumista voidaan kansallisesti arvioida tai valvoa, jos palvelun sisältöä ei ole määritelty riittävän täsmällisesti lainsäädännössä. Tämä heikentää myös mahdollisuuksia arvioida uudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman hallituksen esitystä edeltäneen palvelu-uudistustyöryhmän ehdotuksista Talentian oikeudellisessa selvityksessä todetaan, että sosiaalihuollon väljästä sääntelystä seuraa, että niin asiakkaan kuin lainsoveltajan on vaikeampi hahmottaa palvelujen sisältöä ja toteuttamistapa. Palvelujen toteuttamistapoihin on odotettavissa suurta vaihtelua. Riskinä on, että sosiaalihuollon sisältö ja kokonaisuus hämärtyvät ja valtakunnallisesti tarkastellen sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu. Laintulkinnat täsmentyvät vasta hyvinvointialueiden soveltamisohjeissa ja viime kädessä muutoksenhakumenettelyssä. Oikeudellisessa selvityksessä arvioidaan, että tällaisessa tilanteessa olisi vaikeaa ennakoita, miten lakia tulkittaisiin tuomioistuimissa. Väljän lainsäädännön ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksiin pääsyssä esiintyvien ongelmien yhdistelmä on ilmeinen riski asiakkaiden ja henkilöstön oikeusturvan kannalta. Lisäksi hyvinvointialueiden kannalta vallitsisi jatkuva epävarmuus siitä, ovatko valitut palvelujen järjestämistavat lainmukaisia.

Uuden 18 § perusteluissa todetaan, että ”Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa lapsiperheille kohdennettu palvelu, jota voitaisiin järjestää nykyistä joustavammin. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan samaa lakisääteistä palvelua on saatettu toteuttaa hyvin erilaisin menetelmin ja työmuodoin, ja nämä erilaiset palvelun järjestämisen tavat ovat vaihdelleet hyvinvointialueittain.” Talentia huomauttaa, että nykytila kuvataan kielteisenä, mutta samalla hallituksen esityksessä ollaan merkittävästi väljentämässä sääntelyä siten, että ”Ehdotus mahdollistaisi sen, että järjestämistä vastuullisina hyvinvointialueet voisivat huomioida alueen paikalliset tarpeet ja esimerkiksi väestörakenteen muutoksen nykyistä joustavammin järjestämislain 4 §:n edellytysten mukaisesti. Palvelun sisältöä voisi kehittää asiakastarpeiden pohjalta sekä huomioiden esimerkiksi menetelmiä ja vaikuttavuutta koskeva ja karttuva tietopohja.” Talentia toteaa, että lakiesityksessä on sisäinen ristiriita ja epä johdonmukaisuutta nykytilan ja tavoitetilan välillä koska ensin todetaan, että palvelun toteutuksen erilaiset menetelmät ja työmuodot ovat vaihdelleet hyvinvointialueittain. Seuraavaksi todetaan, että lakimuutos toisi mahdollisuuksia lisätä vaihtelua.

Talentia korostaa, että kuten hallituksen esityksestäkin käy ilmi, nykytila ei estä toteuttamasta sosiaalihuoltoa joustavasti, eikä sitä siten tulisi muuttaa arvaamattomampaan suuntaan. Nykyisen sosiaalihuoltolain mukaan palveluissa voidaan tarvittaessa siirtyä matalan kynnyksen tuesta tehokkaampaan ja intensiivisempään työskentelyyn tai päinvastoin. Nykyinen laki edellyttää palvelujen yhteensovittamista lapsen ja perheen muiden palvelujen kanssa, jotta vältetään päällekkäisyydet ja tuen sirpaloituminen sekä perheen kuormittuminen pahimmillaan eri suuntiin ohjaavalla työskentelyllä. Tälläkään hetkellä samassa perheessä ei toteuteta kaikkia mahdollisia tuen muotoja, vaan työskentely kohdennetaan arvioitun tarpeen perusteella. Sosiaalihuoltolain muuttaminen ei ole oikea keino vastata operatiivisen johtamisen tarpeeseen, etenkin tilanteessa, jossa lapsille, nuorille ja perheille annettavaa tukea ollaan hyvinvointialueilla jo uudelleenorganisoidessa asiakaslähtöisemmiksi ja kustannustehokkaammiksi nykytilan perusteella, joka antaa siihen hyvät mahdollisuudet.

Lapsiperheiden tuen sääntelyn keventämisen perustelu menetelmiä ja vaikuttavuutta koskevalla ja karttuvalla tietopohjalla ei ole kestävä, sillä kyseistä tietopohjaa ei ole vielä olemassa eikä tässä hallituksen esityksessä tai muissa lakihankkeissa olla esittämässä tilanteeseen parannusta. Talentia muistuttaa viitaten perustelutekstissä todettuun hyvinvointialueen vastuuseen huolehtia hyvien ja vaikuttavien käytäntöjen seuraamisesta ja niiden toimeenpanosta, että sosiaalialan osaamiskeskusten lakisääteistä perustoiminnan rahoitusta leikattiin valtionavustuksista yli 60 prosentilla. Osaamiskeskusten valtionavustuksen taso on pudonnut noin 1,45 miljoonaan euroon aiemmasta noin 2,95 miljoonasta eurosta. Samalla osaamiskeskusten määrää vähennettiin. Valtion rahoittamasta yliopistotasoisesta sosiaalityön ja sosiaalihuollon tutkimuksesta vain osa kohdistuu lapsiperheiden tukeen ja palveluihin.

Esityksessä todetaan, että edelleen hyvinvointialueen velvollisuutena olisi järjestää ja organisoida palvelu ja sen sisältämät toimenpiteet, menetelmät ja työmuodot siten, että asiakkaille turvattaisiin tosiasiallisesti riittävä ja monipuolinen tuki sekä yhdenvertainen pääsy palvelun piiriin. Talentia katsoo, että keino turvata lapsille, nuorille ja heidän perheilleen tosiasiallisesti riittävä ja monipuolinen tuki sekä yhdenvertainen pääsy palveluihin on säilyttää velvoittava sääntely kasvatus- ja perheneuvonnasta, perhetyöstä, mielenterveystyöstä ja sen palveluista. Mikäli näin ei toimita, lisätään tarkoituksellisesti eriarvoisuutta ja riskiä siitä, että vahvasti perusoikeuksiin kytkeytyviä palveluja toteutetaan eri tavoin samoissa asiakasryhmissä ja samoissa tarpeissa. Talentia vastustaa nykyisen sosiaalihuoltolain 18 § (perhetyö), 25 § (mielenterveystyö), 25a § (mielenterveystyön palvelut) ja 26 § (kasvatus- ja perheneuvonta) lakkauttamista.

Talentia pitää hyvänä 18 § 2 momentin kirjausta suunnitelmallisesta lapsen ja perheen yksilölliseen tuen tarpeeseen perustuvasta toteutuksesta. Talentia korostaa, että käytännössä tämä sisältää välttämättömyyden tuen (palvelun) tarpeen arvioinnista sekä asiakassuunnitelmasta lapsiperhepalvelua edeltävässä sosiaalityön ja/tai sosiaaliohjauksen vaiheessa tai viimeistään lapsiperhepalvelussa. Toisin kuin hallituksen esityksessä todetaan, että vain erityisen tehostetusti toteutettavan lapsiperhepalvelun osalta tulisi tehdä asiakassuunnitelma, pitää Talentia asiakassuunnitelman laatimista aina välttämättömänä. Hallituksen esittämiä pykälä 36 § tuen tarpeen arvioinnista ja 39 § asiakassuunnitelmasta tulee muuttaa sellaisiksi, että tuen tarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma toteutetaan kaikille sosiaalihuollon alaikäisille asiakkaille sekä täysi-ikäisille jälkihuollon asiakkaille sosiaalihuollon laillistettujen ammattihenkilöiden toimesta.

Lapsiperhepalvelun päätöksentekoa koskevat kirjaukset 18 § perustelutekstissä ovat huomattavan heikkoja ja epätäsmällisiä: ”Hyvinvointialue voisi delegoida palvelua koskevan päätöksenteon tällöin soveltuvalle viranhaltijalle esimerkiksi palvelua tuottavaan yksikköön tai neuvonnan ja ohjauksen yhteyteen.” sekä ”Lapsiperhepalvelusta tulisi tehdä päätös siten kuin sosiaalihuoltolain 45 §:ssä säädetään. Palvelun keskeinen sisältö tulisi kuvata päätöksessä.” Uusi 45 § (määräajat sosiaalihuollon toteuttamiselle ja sosiaalihuoltoa koskeva päätöksenteko) muuttaisi nykyisin 45 § olennaisesti sekä kumoaisi nykyisin 46 § sosiaalityöntekijän päätöksenteko-oikeuden erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan osalta. Talentia vaatii, että sosiaalihuoltolaissa säännellään selkeästi sosiaalipalvelujen päätöksenteosta siten, että ammatillinen tilanne- ja asiakaskohtainen harkinta ja päätöksenteko toteutuvat jatkossakin sellaisen sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön toimesta, joka tosiasiallisesti ja käytännössä tuntee asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja tarpeet. Tämä on välttämätöntä, jotta sosiaalihuolto toimii sosiaalityön eettisellä perustalla ja sosiaalityön tutkittuun tietoon perustuen.

Talentia kannattaa 18 § 3 momentissa säädettyä taloudellista tukea erityistä tukea tarvitsevalle lapselle, ja laajentaisi sen koskemaan kaikkia sosiaalihuoltolain asiakkaina olevia alaikäisiä henkilöitä. Köyhyys haavoittaa lapsia ja nuoria heidän arjessaan ja köyhyydellä on tutkitusti pitkäkestoisia heikentäviä vaikutuksia lapsen ja nuoren hyvinvointiin ja mahdollisuuksiin. Taloudellinen tuki voi ennaltaehkäistä lapsen ja perheen tilanteen vaikeutumista, jolloin pienemmällä taloudellisella panostuksella voidaan välttää kalliimpien tukitarpeiden syntymistä. Talentia pitää hyvänä ehdotusta muuttaa samalla toimeentulotuesta annettua lakia siten, ettei lapsiperhepalveluna myönnettävää taloudellista tukea otettaisi huomioon toimeentulotukilaskelmassa, jotta tuki aidosti kohdentuisi lapselle.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Hallituksen esityksen eri pykäläkohtaiset muutokset kokonaisuutena muuttavat perustavanlaatuisesti aikuisväestön sosiaalihuoltoa nykyisestä. Talentia pitää nykyisen 17 § kumoamisessa eli sosiaalisen kuntoutuksen lakkauttamisessa, ja ehdotetussa uudessa kokonaisuudessa riskinä, että täysi-ikäisille henkilöille ei jatkossa enää järjestettäisi sosiaalihuoltoa suunnitelmallisena kuntouttavana palveluna, erityisesti mikäli henkilö ei täyttäisi 17 § kohderyhmäkriteeriä ”vaikeasti työllistyvä” tai ”työvoiman ulkopuolella oleva”. Esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa tuodaan selvästi rajaamisen tahtotila esiin: ”Sosiaalihuollon tulisi siten keskittyä sellaisten työikäisten henkilöiden tukemiseen, jotka eivät kykene työhön tai

työvoimapalveluihin alentuneen toimintakykynsä tai muun vastaavan syyn takia, tai joilla on haasteita osallistumisessa yhteiskunnan muihin toimintoihin.” Talentia vastustaa tätä rajausta koska sosiaalihuollon asiakkaina on myös työelämässä toimivia henkilöitä, joilla voi olla merkittäviä tuen tarpeita, joihin ei ole tarkoituksenmukaista vastata sosiaalityöllä tai sosiaaliohjauksella, mutta joihin vastaamalla pystytään tukemaan myös henkilön pysymistä osana työvoimaa, parantamaan hänen perheensä hyvinvointia sekä ehkäisemään syrjäytymistä. Talentia pitää tärkeänä, että täysi-ikäisiä koskevan sosiaalihuollon palvelun 17 §:ään kirjataan selkeästi, että työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu on tarkoitettu myös muille täysi-ikäisille kuin vaikeasti työllistyville tai työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille. Tai vaihtoehtoisesti Talentia katsoo tarpeelliseksi lisätä asiaa säätelevä uusi pykälä, joka vastaa työvoimaan kuuluvien palvelutarpeisiin silloin kun niihin ei ole tarkoituksenmukaista vastata sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen keinoin. Hallituksen esityksen 10 § (hyvinvoinnin edistäminen) 3 momentissa toki velvoitettaisiin hyvinvointialueita tarjoamaan hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistäviä toimia erityisesti niille henkilöille, joiden elinoloihin tai elämäntilanteeseen liittyy erityisiä hyvinvointia uhkaavia tekijöitä. Samassa momentissa todetaan, että ”Yksilötasoisista hyvinvoinnin edistämistyötä toteutetaan neuvonnan, sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin sekä osana sosiaalipalveluja.”

Hallituksen esityksen perusteluissa ei huomioida, että sosiaalista kuntoutusta toteutetaan myös päihde- ja riippuvuuskuntoutuksena osana päihde- ja riippuvuustyön erityisiä palveluita. Voimassa olevassa sosiaalihuoltolaissa päihde- ja riippuvuustyön erityisiä palveluja veloitetaan järjestämään ainakin sosiaaliohjauksena, sosiaalityönä, sosiaalisena kuntoutuksena ja asumispalveluina. Henkilön on ollut mahdollista hakea sosiaalisena kuntoutuksena järjestettävää päihde- ja riippuvuuskuntoutusta myös silloin, kun hänelle ei ole myönnetty muita sosiaalipalveluja. Moni on käyttänyt tätä mahdollisuutta saadakseen tarvitsemaansa laitospalveluista sosiaalista kuntoutusta päihde- ja riippuvuusongelmiinsa.

Sosiaaliohjaus tai sosiaalityö eivät välttämättä ole riittävä tuki päihderiippuvuudesta toipumiseen. Laitospalveluinen päihde- ja riippuvuuskuntoutus sosiaalisena kuntoutuksena tukee henkilön sosiaalista toimintakykyä sekä elämäntavan ja identiteetin muutosta. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ja sen jäsenyhdistys Päihdetyön Talentia ry katsovat, että henkilöllä tulee jatkossakin olla mahdollisuus hakea suoraan tarvitsemaansa laitospalveluista päihde- ja riippuvuuskuntoutusta sosiaalisena kuntoutuksena, ilman että häneltä edellytetään aiempaa asiakkuutta sosiaaliohjauksessa tai sosiaalityössä. Päihde- ja riippuvuuskuntoutusta tulee jatkossakin järjestää sosiaalihuollon sosiaalisena kuntoutuksena terveydenhuollon lääkinnällisen kuntoutuksen lisäksi, vaikka erillinen sosiaalisen kuntoutuksen 17 § tultaisiin sosiaalihuoltolaista poistamaan.

Hallitus esittää myös lakia kuntouttavasta työtoiminnasta kumottavaksi. Kuntouttavaa työtoimintaa on järjestetty Suomessa pitkään ja siihen on matkan varrella kohdistunut sääntelymuutoksia. Kuntouttava työtoiminta muuttui joiltain osin kuntouttavasta luonteestaan kunnille keinoksi välttää pitkäaikaistyöttömyyden sakkomaksuja, joka johti vääränlaiseen kehityssuuntaan ja sai palvelun virheellisesti näyttämään heikolta toimintamallilta. Viime vuosina osassa hyvinvointialueita on kuitenkin uudistettu kuntouttavaa työtoimintaa juuri sellaiseksi kuin sen hyvä ja tutkimusperusteinen tarkoitus on ollut asiakkaan hyödyksi. Kuntouttavaan työtoimintaan on ohjattu oikeita henkilöitä oikea-aikaisesti ja taloudellista säästöä on syntynyt aktivoivasta toiminnasta. Kuntouttava työtoiminta on erityisen hyödyllistä päihteitä ongelmallisesti käyttäville henkilöille, jotka saavat siitä tukea päihdeongelmasta toipumisessa.

Talentia ry ja Päihdetyön Talentia ry esittävät, että kuntouttavan työtoiminnan lakkauttamista tulisi uudelleen harkita. Mikäli kuntouttava työtoiminta lakkautetaan, tulee uusi palvelu rakentaa siten, että siinä olisi hyödynnetty kuntouttavan työtoiminnan keskeisiä elementtejä. Ehdotusta siitä, että palvelu on vapaaehtoista, ei-velvoittavaa eikä siitä maksettaisi asiakkaille nykyistä pientä korvausta, tulisi harkita tarkemmin, sillä hallituksen esitys nykyisellään on passivoiva. Tuen ja palveluiden ulkopuolelle tulisi jäämään jatkossa yhä suurempi määrä heikossa elämäntilanteessa olevia henkilöitä. Se tuottaa suurempia kustannuksia pitkässä juoksussa.

Lakiehdotus sisältää nykymuotoisen vammaisten henkilöiden työtoiminnan lakkauttamisen. Vammaisten henkilöiden työtoiminta on soveltunut niille henkilöille, joille muut työllistymisen tai sosiaalisen kuntoutuksen keinot eivät ole soveltuvia. Tämän säädöksen perusteella on voitu järjestää työtoimintaa myös sellaisille henkilöille, joilla päihderiippuvuus vaikuttaa merkittävästi toimintakykyyn ja arjessa selviytymiseen. Työtehtävistä on voitu maksaa työtoiminta- tai ahkeruusrahaa. Pieni rahallinen korvaus on tukenut henkilöiden osallisuutta ja kiinnittymistä yhteiskuntaan. Talentia ja Päihdetyön Talentia ry korostavat, että tätä asiakasryhmää ei saa unohtaa toimintakyvyn ja osallisuuden tuen soveltamisen kansallisessa ohjauksessa.

Talentia toteaa, että sosiaalisen kuntoutuksen kumoaminen ja ehdotetun uuden 17 § väljä muotoilu palvelun sisällöstä ja samalla tiukka rajaus kohderyhmästä, on vastoin sosiaalihuoltolain 1 § säädettyä sosiaalihuoltolain tarkoitusta vähentää eriarvoisuutta, turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet sekä edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Ehdotettu 17 § jättää avoimeksi ja tulkinnanvaraiseksi uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen sisällön, ja sen säännöskohtaiset perustelut ovat pelkkä luettelo mahdollisuuksista ilman velvoitteita. Tätä ei voida pitää laadukkaana eikä hyväksyttävänä lainsäädäntönä ja se johtaa suurella todennäköisellä ihmisien perusoikeuksien heikentymiseen, asiakasturvallisuuden vaarantumiseen sekä ammattihenkilöiden oikeusturvariskeihin. Järjestämisvastuun kohteena olevan palvelun sisältöä ei tulisi jättää avoimeksi tilanteessa, jossa lainsäädännössä samanaikaisesti viitataan siihen ikään kuin palvelun sisältö ja laajuus olisi normatiivisesti määritelty. Epäselväksi jää myös, miten palvelun vaikuttavuutta, laatua ja toteutumista voidaan kansallisesti arvioida tai valvoa, jos palvelun sisältöä ei ole määritelty riittävän täsmällisesti lainsäädännössä. Tämä heikentää myös mahdollisuuksia arvioida uudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Talentian toimeksiannossa tehdyssä oikeudellisessa selvityksessä todetaan, että väljän sääntelyn takia niin asiakkaan kuin lainsoveltajan on vaikeampi hahmottaa, mikä sosiaalihuollon ja eri sosiaalipalvelujen sisältö on ja miten ne käytännössä toteutuvat. Riskinä on, että sosiaalihuollon sisältö ja kokonaisuus hämärtyvät ja valtakunnallisesti tarkastellen sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu. Sosiaalihuollon sääntely on jo ennestään monimutkaista ja tulkinnanvaraista, ja lain sisällön selvittäminen voi olla haaste hallinto- ja muutoksen hakuviranomaisillekin, mutta erityisesti se on vaikeaa sosiaalihuollon asiakkaille. Mitä väljempää sääntely on, sitä todennäköisemmin sosiaalipalvelujen sisällöistä ja toteutusta voista tehdään erilaisia tulkintoja ja linjauksia hyvinvointialueilla. Lisäksi vertailukelpoisen tiedon saaminen palvelujen järjestämisestä ja asiakasprosesseista voi vaikeutua entisestään.

Hallituksen esitys johtaisi siihen, että lakia täsmentävien hyvinvointialueiden soveltamisohjeiden merkitys korostuisi. Soveltamisohjeiden hyödyntämiseen liittyy ongelmia hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden näkökulmasta etenkin, jos ohjeiden oikeudellinen merkitys ymmärretään väärin. Julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava

tarkoin lakia. Soveltamisohjeet voivat olla vain lakien ja asetusten säännöksiä täydentäviä. Niillä ei voi rajoittaa yksilön oikeutta lailla turvattuihin palveluihin eikä poistaa kokonaan päätöksentekijälle kuuluvaa laissa säädettyä harkintavaltaa. Ohjeet eivät saa estää päätöksentekijää poikkeamasta ohjeesta yksittäistapauksessa, kun arvioidaan asiakkaan yksilöllisiä tarpeita ja olosuhteita. Ohjeilla on varmistettava asiakkaiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu. Soveltamisohjeiden laatimisesta ei ole nimenomaista säännöstä missään. Sitä ohjaavat erityisesti sosiaalihuollon lait, hallintolaki ja yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Tällaisen kokonaisuuden hallitsemiseksi on välttämätöntä, että soveltamisohjeiden laatimiseksi vaadittava sosiaalihuollon substanssi- ja juridinen osaaminen varmistetaan hyvinvointialueilla. Jos sosiaalipalvelujen sisällöllinen sääntely on yleisluontoista, tulkinnat täsmentyvät lopulta muutoksenhakumenettelyssä. Ilmiö, jossa korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätökset ja muu ratkaisukäytäntö ohjaisi hyvin laajasti sosiaalihuoltolain soveltamista, ei ole ongelmaton. Väljän lainsäädännön ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksiin pääsyssä esiintyvien ongelmien yhdistelmä on ilmeinen riski asiakkaiden oikeusturvan kannalta. Muutoksenhakujen lisääntyminen kasvattaisi hyvinvointialueiden hallinnollisia ja oikeudenhoidon kustannuksia. Tässä yhteydessä on huomioitava sekin, että tuomioistuimet eivät ole päätöksenteossaan sidottuja viranomaisten soveltamisohjeisiin. Niin asiakkaan kuin hyvinvointialueen olisi siis vaikeampaa ennakoida, miten väljää lakia tulkittaisiin tuomioistuimissa. Tämä on haaste myös hyvinvointialueen järjestämisvastuun kannalta, jos esimerkiksi alueen käyttämä sosiaalipalvelun toteuttamistapa katsotaan muutoksenhaun myötä lainvastaiseksi.

Ehdotettua yhteistyötä koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää siten, että asiakkaan palvelukokonaisuuden koordinoinnista ja yhteistyön toteutumisesta säädetään selkeä vastuutaho. Pelkkä viranomaisten yleinen yhteistyövelvoite ei riitä turvaamaan asiakkaan oikeutta yhteensovittuihin palveluihin käytännössä. Ilman nimettyä vastuutahoa on olemassa riski, että asiakas siirtyy toimijalta toiselle ilman, että mikään taho kokonaisuudessaan vastaa tuen tarpeeseen vastaamisesta. Esimerkiksi monitarpeisten asiakkaiden kohdalla on viranomaisyhteistyössä kehitettävä asiakkaiden edun takaavat yhteistyökäytännöt vastuissa sekä työnjaossa, jotta asiakasturvallisuuden toteutumisesta voidaan varmistua. Sääntelyssä tulisi korostaa, että asiakkaalle tarjottavista palveluista vastaavien viranomaisten on yhteistyössä varmistettava, että asiakkaan tuen tarpeeseen vastataan kokonaisuutena tarkoituksenmukaisesti, oikea-aikaisesti ja asiakkaan edun mukaisesti. Samalla tulee huolehtia siitä, ettei asiakas joudu tilanteeseen, jossa palvelujen yhteensovittamisen puutteiden vuoksi mikään viranomainen ei tosiasiallisesti ota vastuuta asiakkaan tilanteesta.

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?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia viittaa 33 § 1 momentin yhteydessä kirjaukseen ”Sosiaalihuollon tulee olla sisällöltään ja laadultaan sellaisia kuin lainsäädäntö edellyttää” ja toteaa, kuten aikaisemmissa vastauksissaan, että hallituksen esityksen useassa pykälässä palvelun sisällöstä ei tosiasiallisesti säädettäisi, vaan sisältö ja toteuttamistavat jätettäisiin

hyvinvointialueiden täsmennettäviksi. Täten niin asiakkaan kuin lainsoveltajan on vaikeampi hahmottaa, mikä sosiaalihuollon sisältö on ja miten se käytännössä toteutuu. Riskinä on, että sosiaalihuollon sisältö ja kokonaisuus hämärtyvät ja valtakunnallisesti tarkastellen sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaisuus ei toteudu.

Sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta koskevaan 6 § hallituksen esityksessä ehdotetaan lisättäväksi kirjausta ”Hyvinvointialueen on varmistettava, että tehtävän toteuttamisessa on käytettävissä riittävä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015), jäljempänä sosiaalihuollon ammattihenkilölaki, 3 §:ssä tarkoitettujen ammattihenkilöiden osaaminen.” Talentia kannattaa tätä, sillä ohjaus ja neuvonta sosiaalihuollossa vaativat asiantuntijuutta, ja onnistunut ohjaus ja neuvonta tukevat ongelmien ennaltaehkäisyä ja vähentävät kustannusten kertymistä. Pykäläkohtaisissa perusteluissa kuvataan onnistuneesti sosiaalihuollon ohjauksen ja neuvonnan vaativuutta ja siinä käytettävää julkista valtaa, jotka edellyttävät virkasuhteisen sosiaalialan korkeakoulutetun ammattihenkilön asiantuntijuutta sosionomien, geronomien, kuntoutuksen ohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden toimesta.

Neuvonnan ja ohjauksen roolin vahvistaminen voivat edistää asiakkaiden ohjautumista sopiviin palveluihin, samoin yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon nopeasti. Ohjaus- ja neuvontatilanteessa tapahtuvaa kirjaamista tulisi arvioida tarkemmin yksityisyyden- ja henkilötietojen suojan kannalta.

Talentia katsoo, että pykäläkohtainen tulkinnanvaraisuus ja niistä muodostuvan kokonaisuuden epäselvyys ovat liian suuria liittyen kirjaamiseen, sosiaalihuoltoasian vireille tuloon, tuen tarpeen arviointiin ja asiakkuuden alkamiseen ohjauksen ja neuvonnan aikana tai sen seurauksena. Oikeusturvan näkökulmasta tarvitaan yksityiskohtaisempaa ja kokonaisuutena selkeämpää sääntelyä koska asiaan kytkeytyy tärkeitä asiakkaan oikeuksia ja sosiaalihuollon henkilöstöä velvoittavaa lain toimeenpanoa. Yksistään pykälän 6 § esityöt havainnollistavat epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta, joka tuottaisi todellisia ongelmia käytännön työssä: ”Neuvonnan ja ohjauksen saaminen ei automaattisesti käynnistäisi sosiaalihuollon asiakkuutta, mutta se voisi johtaa asiakkuuden alkamiseen. Sosiaalihuoltoasia voisi kuitenkin tulla vireille jo neuvontaa ja ohjausta annettaessa, jos asiakkaalla tunnistettaisiin tuen tarpeita. Ohjauksessa ja neuvonnassa voisi niin halutessaan asioida myös nimettömästi. Neuvonnassa ja ohjauksessa voisi siten olla kyse luonteeltaan yleisestä palvelujärjestelmästä koskevasta neuvonnasta ja ohjauksesta tai toisaalta yksilön oikeuksia ja asemaa lähelle tulevasta neuvonnasta. Raja yleisen neuvonnan ja ohjauksen, asiakkaan yksilöllisiin oikeuksiin liittyvän neuvonnan ja ohjauksen sekä viranomaistyönä tehtävän tuen tarpeen arvioinnin välillä voi käytännössä olla liukuva. Neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä työntekijä pyrkii henkilöä kuulemalla tunnistamaan, mistä hänen tilanteessaan on kyse ja minkälaista tukea hän ehkä hakee tai tarvitsee. Hänelle annettaisiin tietoa palveluista sekä kerrotaisiin hänen oikeuksistaan. Mikäli työntekijä tarjoaa ratkaisuja ja ehdottaa soveltuvaa tukea tai palveluja, alkaa neuvonnan ja ohjauksen painopiste siirtyä tuen tarpeen arviointiin. Työntekijän voisi myös olla välttämätöntä katsoa neuvontaa ja ohjausta hakevan henkilötietoja ja tehdä merkintöjä. Jos tuen tarpeen arvio aloitettaisiin, sosiaalihuollon asiakkuus alkaisi jo neuvonnan ja ohjauksen yhteydessä.”

Toisaalla hallituksen esityksen esitöissä (35 c §) tarkennetaan ohjauksen ja neuvonnan suhdetta oikeuteen henkilökohtaiseen keskusteluun sekä asiakkuuden alkamiseen käytännön soveltamisen ja ihmisten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan näkökulmasta erittäin vaikeaselkoisesti: ”Henkilökohtainen keskustelu voitaisiin toteuttaa jo henkilön ensimmäisen yhteydenoton yhteydessä, mikäli se olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Asiakkaan tulisi tällöin olla tietoinen asiasta. Esimerkiksi henkilön puhelinsoitto sosiaalihuoltoon, jonka aikana arvioidaan henkilön tuen tarve ja hänen kanssaan sovitaan jatkosta tai tarkoituksenmukaisesta tuesta, täyttäisi

henkilökohtaisen keskustelun järjestämisen vaatimuksen. Esimerkiksi, jos henkilö on ottanut yhteyttä neuvontaan ja ohjaukseen, henkilökohtainen keskustelu voitaisiin käydä jo tässä yhteydessä ja tuen tarve arvioida. Tämä edellyttäisi, että neuvontaa ja ohjausta olisi toteuttamassa asiakkaan kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö tai että asiakkaan puhelu esimerkiksi yhdistettäisiin neuvonnasta ja ohjauksesta tällaiselle henkilölle henkilökohtaisen keskustelun toteuttamiseksi. Henkilökohtainen keskustelu järjestettäisiin asiakkaan yksilöllisen tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Keskustelu voitaisiin järjestää kasvotusten, puhelimitse, etäyhteydellä tai jossain muussa ympäristössä. Keskusteluaika aloittaisi sosiaalihuollon asiakkuuden. Henkilökohtainen keskustelu järjestettäisiin tarkoituksenmukaisen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:n mukaisen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa. Tarkoituksenmukainen ammattihenkilö arvioitaisiin ilmoituksen tai vireilletulon luon teen perusteella. Mikäli vireilletulo olisi selvästi luonteeltaan sellainen, että se koskee asioita tai tilanteita, joista on säädetty sosiaalityöntekijän erityisinä tehtävinä, tulisi keskustelu järjestää sosiaalihuollon ammattihenkilöain 7 §:n mukaisen sosiaalityöntekijän kanssa. Keskustelu tulisi järjestää sosiaalityöntekijän kanssa myös, mikäli asiassa on tarpeen arvioida lapsen lastensuojelun tarvetta. Muilla sosiaalihuollon ammattihenkilöillä tulisi aina olla mahdollisuus konsultoida sosiaalityöntekijää tai sopia työparimenettelystä, mikäli henkilökohtaisen keskustelun aikana nousee esiin asioita, jotka kuuluvat sosiaalityöntekijän erityisiin tehtäviin tai muutoin edellyttäisivät sosiaalityöntekijän osaamista.” Talentia vaatii henkilöstön virkavastuun ja oikeussuojan perusteella, että ohjausta ja neuvontaa, yhteyden saamista, asiakkuuden alkamista, tarkoituksenmukaista ammattihenkilöä (ja siitä päättävää tahoja), sosiaalityöntekijän konsultaatiota ja työparimenettelyä tarkennetaan.

Talentia huomauttaa, että uusi 35 c § yhteyden saamisesta sosiaalihuoltoon merkitsisi muiden muutosten (esim. 36 §) kanssa mallia, jossa sosiaalihuoltolaki näyttäisi ohjaavan asiakasprosessia tarkasti vireille tuloa seuraavan seitsemän päivän ajan, mutta kuten edellisessä kappaleessa kiinnitetään huomiota, sisältyy myös tähän vaiheeseen korjauksia vaativia heikkouksia. Lisäksi mitä pidemmälle asiakasprosessi tästä etenee, sitä enemmän lakisäätteiset velvoitteet keventyisivät. Näin kävisi etenkin siinä kohtaa, kun arviointivaiheesta annetusta nopeasta tuesta pitäisi edetä asiakkaan kanssa suunnitelmalliseen ja tavoitteelliseen jatkotyöskentelyyn. Tällä hallituksen esityksellä lainsäädännöstä purettaisiin niitä keskeisiä mekanismeja, joilla suunnitelmallista työskentelyä ja palvelujen vaikuttavuutta nykyisin varmennetaan. Ehdotusten yhdistelmästä seuraisi riski siitä, että pääsy tarpeita vastaaviin sosiaalipalveluihin ja tukeen heikkenee, asiakkaita ajautuu liian kevyelle tuelle eikä tarvittavaa jatkotyöskentelyä välttämättä jäsennetä konkreettisesti missään suunnitelmassa. Lisäksi sääntelyn purkaminen olisi ristiriidassa hallituksen esityksen 38 § 3 momentiksi lisättävän veloitteen kanssa: ”Hyvinvointialueen on säännöllisesti arvioitava asiakkaan sosiaalihuollolle asetettujen tavoitteiden toteutumista ja sitä, vastaako asiakkaan saama tuki hänen tarpeisiinsa. Arviointi on tehtävä mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä asiakkaan kanssa.”

Ehdotetun säännöksen 35 c § mukaan oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun (seitsemän arkipäivän kuluessa) olisi myös henkilöllä, joka on jo asiakkaana, jos vireilletulo koskee hänen elämäntilanteensa merkittävää muutosta. Esitöissä kuvataan, että tällöin sosiaalihuollon ammattihenkilön tulisi yhdessä asiakkaan kanssa keskustella muuttuneesta elämäntilanteesta, kuulla asiakkaan toivomuksia ja näkemyksiä tilanteestaan sekä arvioida asiakkaan sosiaalihuollon tuen kokonaisuutta. Merkittävästi muuttuneita elämäntilanteita olisivat esimerkiksi ero, perheenjäsenen kuolema, kriisiytynyt tai merkittävästi vaikeutunut elämäntilanne ja erilaiset muut elämän suuret muutostilanteet. Säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään, että sosiaalihuollon asiakkaiden kanssa käytäisiin jatkossakin henkilökohtaisia keskusteluja osana sosiaalihuollon järjestämistä ja toteuttamista eikä säännös vaikuttaisi näihin eikä koskisi osana suunnitelmallista asiakas- ja perhekohtaista työskentelyä toteutettavia keskusteluja, jotka tulisi toteuttaa asiakkaan tarpeiden

edellyttämällä tavalla. Talentia katsoo, että hallituksen esitykseen liittyvien merkittävien henkilöstösäästötavoitteiden takia käytännön sosiaalihuollossa tämä riski tulisi realisoitumaan; eli asiakkaana olevat todennäköisesti saisivat nykyistä vähemmän sosiaalihuollon tukea, jolloin heidän tilanteissaan esiintyisi enemmän äkillisiä ja kielteisiä muutoksia, joiden nojalla vasta olisi mahdollisuus keskusteluun sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa perustuen 35 c § antamaan oikeuteen.

Hallituksen esityksen mukaan sosiaalityö ja -ohjaus eivät olisi enää sosiaalipalveluja eikä niistä tehtäisi hallintopäätöstä. Samalla hallitus esittää, että ne olisivat kuitenkin aina ensisijainen tuki asiakkaalle, jos ne ovat sopivia tai riittäviä (Talentia myös ehdottaa tai-sanan korvaamista ja-sanalla, ks. kysymys 5 sosiaalityö ja sosiaaliohjaus). Samalla velvoitteita palvelutarpeen arvioinnissa ja asiakassuunnitelman laatimisessa kevennettäisiin. Talentia kiinnitti jo Sosiaali- ja terveysministeriön palvelu-uudistustyöryhmän ehdotuksien julkaisun yhteydessä huomiota toimeksi antamansa oikeudellisen selvityksen perusteella, että sosiaalihuoltolain uudistuksessa tulisi huolellisesti arvioida, missä määrin laissa on jatkossakin säädettävä asiakasprosessin etenemisestä ja miten edellä kuvattuja riskejä minimoidaan. Myös ehdotusta tuen tarpeiden arvioinnista osana sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta pitäisi uudelleenarvioida kokonaisuutena muiden asiakasprosessin muutosehdotusten kanssa. Kevyemmälläkin tuella pärjävien asiakkaiden oikeudet ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteutuminen on tärkeää turvata. Sillä voidaan ennaltaehkäistä tuen tarpeiden monimutkaistumista ja pyrkiä vaikuttamaan raskaampien ja kalliimpien palvelujen kysyntään. Jo varhaisen vaiheen tuen olisi oltava riittävän jäsenneilyä ja suunnitelmallista, jotta asiakas voisi siitä hyötyä. Hallituksen esityksen mukaan laissa ei säädettäisi selvästi, missä ajassa tuen tarpeen arviointi on saatettava loppuun ja miten asiakasprosessi siitä jatkuu. Tässä muodossa ehdotetuista sääntelyratkaisuksista koituvat riskit kohdistuisivat sosiaalihuollon asiakasryhmiin eri tavoin.

Väljän sääntelyn myötä korostuisivat sosiaali- ja terveysministeriön ohjaustehtävä lain toimeenpanossa ja hyvinvointialueiden omat linjaukset asiakasprosessin kulusta. Talentia korostaa, että voimassa oleva lainsäädäntö tarjoaa ohjausmahdollisuudet jo nyt, ja hyvinvointialueiden lainsäädännön toimeenpanossa voidaan jo nyt toteuttaa joustavia ja nopeita prosesseja asiakkaiden tukemiseksi. Haasteet ilmenevät sosiaalihuoltolain nykymuotoisessa tulkinnassa ja toimeenpanossa, kun palvelutarpeen arvioinnissa ei ole tosiasiasa toteutunut sosiaalihuoltolain tavoite siitä, että arviointi tehtäisiin asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa. Lain tulkinta on ohjautunut suuntaan, jossa osa arvioinneista saatetaan toteuttaa tarpeettoman laajasti. Toisaalta hallituksen esityksessäkin todetaan, että laajoilla palvelutarpeen arvioinneilla on jo itsessään pystytty ehkäisemään jatkotyöskentelyn tarvetta. Talentia ehdottaa oikeusturvanäkökulmasta ja riskiperusteisesti, että sosiaalihuoltolain muutoksissa myöskään lukujen 2 ja 4 osalta ei edettäisi hallituksen esityksen mukaiseen radikaaliin väljentämiseen ja tulkinnanvaraisuuteen vaan täsmennetään nykyistä lainsäädäntöä.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Omatyöntekijä

Nykyisen sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaan asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä, ellei nimeäminen ole ilmeisen tarpeetonta. Hallituksen esityksessä sääntelyä heikennetään voimakkaasti siten, että jatkossa omatyöntekijä nimettäisiin, jos asiakkaan tarpeisiin vastaaminen tätä edellyttää. Jatkossa tuen tarpeen arvioinnista vastaisi ja omatyöntekijänä toimisi asiakkaan tarpeiden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia toteaa, että omatyöntekijän roolin heikentäminen heikentää työn sujuvuutta, lisää hallinnollista kuormaa sekä hämärtää vastuita. Omatyöntekijyyttä tulisi sen sijaan vahvistaa: selkeä koordinaatiovastuu, pysyvä sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö omatyöntekijänä ja yksi asiakassuunnitelma ovat keskeisiä laadukkaan ja vaikuttavan vuorovaikutukseen perustuvan sosiaalityön edellytyksiä. Omatyöntekijän työn tueksi tarvitaan yhteisöllistä asiantuntijuutta työparityöskentelyn, tiimityön ja verkostotyön rakenteilla. Erityisen tuen tarpeessa olevalle tulisi jatkossakin nimetä omatyöntekijäksi laillistettu sosiaalityöntekijä.

Mikäli omatyöntekijyyden tarve joudutaan erikseen arvioimaan hallinnollisesti tai perustelemaan erillisissä rakenteissa, voi tämä lisätä hallinnollista työtä ja heikentää työn sujuvuutta.

Sosiaalihuollossa palvelut rakentuvat useiden toimijoiden yhteistyönä, ja moniammatillinen yhteistyö ja verkostotyö edellyttävät käytännössä selkeää koordinaatiota sosiaalihuollon asiantuntijalta. Tässä omatyöntekijän rooli on keskeinen. Omatyöntekijyyden merkitys pitää tunnustaa myös asiakassuhteen jatkuvuuden näkökulmasta.

Hallituksen esityksen perusteluissa ja lainvalmistelun tueksi tarkoitetun palvelu-uudistustyöryhmän raportissa ei ole arvioitu käytännössä lainkaan, mitä vaikutuksia omatyöntekijän yleisen nimeämiselvoituksen keventämisellä olisi. Suppeaa arviointia on tehty lähinnä erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden aseman kannalta. Nimeämiselvoituksen keventämisen vaikutukset kohdistuvat lähtökohtaisesti kaikkiin sosiaalihuollon asiakkaisiin. Sääntelyn heikentäminen edellyttäisi huomattavasti laajempaa vaikutusten arviointia. Talentia vastustaa uutta ehdotusta ja korostaa asiakkaan omatyöntekijää koskevan nykysääntelyn voimassapitämisen välttämättömyyttä.

Pykälän 4 momentin mukaan omatyöntekijän tehtävä toteutettaisiin pääsääntöisesti osana 15 §:n mukaista sosiaalihuollon ammatillista asiakastyötä. Esitöissä kirjoitetaan tällä tarkoitettavan sitä, ”että sosiaalihuollon ammatillisesta asiakastyöstä säädetyn 15 §:n mukaiset tehtävät ovat luonteeltaan ja sisällöltään hyvin samankaltaisia kuin omatyöntekijälle ehdotetut tehtävät. Siksi onkin usein käytännöllistä ja toimivaa, että omatyöntekijänä toimivat sosiaalihuollon laillistetut ammattihenkilöt, joiden perustyö jo itsessään sisältää tuen tarpeiden arviointia, koordinointia ja asiakkaan edun varmistamista. Osa omatyöntekijöistä voi myös olla muita sosiaalihuollon ammattihenkilöitä tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä, jotka eivät voi toimia ehdotetun 15 §:n mukaisessa sosiaalihuollon ammatillisessa asiantuntijatyössä. Tämän vuoksi omatyöntekijän tehtäviä toteutetaan pääsääntöisesti osana sosiaalihuollon ammatillista asiantuntijatyötä. Muunlaiset ratkaisut voivat kuitenkin olla mahdollisia.” Talentia vastustaa, että omatyöntekijänä avattaisiin tällä perustelutekstillä mahdollisuus muunlaisiin ratkaisuihin koska se olisi riski asiakasturvallisuudelle ja voisi ohjata sosiaalihuollon järjestäjiä osoittamaan omatyöntekijöitä muilla kuin osaamiseen liittyvillä perusteilla, kuten esimerkiksi palkkakustannuksilla. Hallituksen esityksessä ikään kuin lavennetaan voimassa olevaa ikääntyneiden ihmisten omatyöntekijyyttä koskevaa sääntelyä mahdollisiin muihin asiakasryhmiin niitä kuitenkaan yksilöimättä. Säännökohtaisissa perusteluissa mainitaan, että tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin kun henkilön pääasiallinen palvelumuoto muodostuisi sosiaali- ja terveydenhuollon kotiin annettavista palveluista. Perusteluissa korostetaan lisäksi, että omatyöntekijän tulisi näissäkin tapauksissa olla perehtynyt sosiaalihuoltoon ja

sosiaalihuollon palveluihin. Tämä muodostaa merkittävän riskin asiakasturvallisuudelle ja sille, että sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä säädetty asiakkaiden oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun voi vaarantua. Epäselväksi jää miten käytännössä varmennettaisiin näiden työntekijöiden perehtyminen sosiaalihuoltoon ja sosiaalihuollon palveluihin. Asiakkaiden edun turvaamisen näkökulmasta ei ole perusteltua laajentaa omatyöntekijänä toimimisen raameja nykyisestä. Esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöillä ei ole sellaista sosiaalihuollon ja sosiaaliturvan järjestelmä- ja palveluosaamista kuin sosiaalihuollon ammattihenkilöillä.

Sosiaalihuoltolain 4 § asiakkaan edusta vaatii arvioimaan, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa. Ne kuuluvat sosiaalihuollon toteuttamisen tärkeisiin periaatteisiin ja ovat osa asiakkaan hyvää kohtelua sosiaalihuollossa. Hallituksen esityksessä ei ole kuvattu, miten luottamuksellinen asiakas suhde syntyy, jos asiakkaalla ei ole omatyöntekijää eikä välttämättä muutakaan vastuutyöntekijää, joka hänen asiansa tuntisi. Omatyöntekijän nimeämistä tulisi tarkastella myös sosiaalihuollon laatuun liittyvänä kysymyksenä. Omatyöntekijän nimeämis- ja osaamisvelvoitteen keventäminen voivat heikentää suunnitelmallisen sosiaalityön toteutumista. Jos asiakkaalle ei nimetä laillistettua ammattihenkilöä omatyöntekijäksi, esitys ei täsmennä, miten muulla tavoin asiakaskohtaisesti seurataan sosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja sosiaalipalvelujen toteutumista ja vaikutuksia, työskentelylle asetettujen tavoitteiden täyttymistä ja asiakkaan tuen tarpeiden muutoksia. Nämä ovat nykyisin tyypillisiä omatyöntekijänä toimivan laillistetun ammattihenkilön tehtäviä, joiden kautta vahvistetaan suunnitelmallisen ja tavoitteellisen sosiaalityön, sosiaaliohjauksen ja sosiaalihuollon toteutumista.

Asiakassuunnitelma

Asiakassuunnitelmaa pidetään asiakkaan oikeuksien kannalta merkityksellisenä asiakirjana, vaikka sillä ei ole hallintopäätöksen kaltaisia oikeusvaikutuksia. Sosiaalihuoltolain esityöt ja sanamuoto ohjaavat nykyisin siihen, että jokaiselle asiakkaalle laadittaisiin asiakassuunnitelma. Toisaalta suunnitelman sisältö tulisi jo nykyisin kirjata asiakkaan palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa, mikä jättää harkinnanvaraa siihen, miten laaja ja kattava suunnitelma on kulloinkin tarpeen. Kaikissa tilanteissa asiakassuunnitelman laatimiselle ei ole tarvetta esimerkiksi siksi, että palvelutarpeen arviointi on asiakkaan tilanteen selvittämisen ja jatkotyöskentelyn kannalta riittävä tuki muoto. Hallituksen esitys velvoitteiden keventämisestä on viety hyvin pitkälle: jatkossa asiakassuunnitelma tulisi laadittavaksi vain asiakkaan tuen tarpeiden sitä edellyttäessä. Tällaiseen lain sanamuotoon jäisi huomattavasti tulkinnanvaraa siitä, milloin asiakkaan tarve edellyttää suunnitelman laatimista. Vaarana on, että nekin asiakkaat, jotka suunnitelmasta hyötyisivät, jäävät ilman sitä.

Hallituksen esitys tässä muodossaan voi heikentää tavoitteellisen ja suunnitelmallisen sosiaalihuollon toteuttamista. Asiakkaan oikeuksien kannalta merkittävää kysymystä siitä, milloin asiakassuunnitelma on laadittava, ei tulisi määritellä ainoastaan lain esitöiden tasolla kuvatuissa esimerkkitalanteissa, sillä ne ovat lopulta vain tulkintaa ohjaava, heikosti velvoittava oikeuslähde. Vähimmillään tulisi arvioida ratkaisumallia, jossa lain tasolle nostetaan selvät kriteerit sen arviointiin, milloin asiakkaan tarve edellyttää suunnitelman laatimista. Hallituksen esityksessä ei konkretisoidu, miten varmistetaan suunnitelmallinen ja vaikuttava sosiaalihuolto silloinkin, jos asiakassuunnitelmaa ei tehdä.

Talentia pitää puutteena, ettei asiakassuunnitelman laatimiselle esitetä omaa määräaika. Nykyisin sosiaalihuoltolain 45 §:n 4 momentista ilmenee, että asiakassuunnitelma tulisi käytännössä laatia ennen päätöksen tekemistä, sillä päätöksessä on perusteltava, jos asiakassuunnitelmaan kirjatusta sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta poiketaan. Avoimeksi jäisi se, missä ajassa laadittaisiin tarvittava

asiakassuunnitelma niille asiakkaille, joille sosiaalityö- tai ohjaus olisi riittävä tukimuoto. Kun mitään hallintopäätöstä ei tehtäisi näille asiakkaille, asiakassuunnitelman laatimiselle ei olisi päätöksentekosääntelystä tulevaa eikä muutakaan määräaikaa.

Hallituksen esitys yhdestä asiakassuunnitelmasta tukee eri sosiaalipalvelujen yhteensovittamista ja suunnitelmallista sosiaalihuoltoa. Jo nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa sen, että asiakkaalla on vain yksi asiakassuunnitelma. Käytännöt ovat kuitenkin ohjautuneet erillisten, palvelualakohtaisten asiakassuunnitelmien laatimiseen. Lainsäädännön selkiyttämällä voidaan muuttaa vakiintuneita käytäntöjä ja yksi asiakassuunnitelma voisi tukea hyvinvointialueita muokkaamaan palvelurakenteitaan.

Sosiaalihuoltolain 39 §:n ja asiakastietolain 43 §:n päällekkäinen sääntely asiakassuunnitelman sisällöstä on perusteltua korjata. Kirjaamissääntelyn keskittäminen asiakastietolakiin selkiyttäisi suunnitelman sisältöön sovellettavia säännöksiä.

Mahdollisista asiakasprosessin sääntelyn muutoksista huolimatta hyvinvointialueet ovat järjestämisvastuussa siitä, että asiakkaat saavat tarpeitaan vastaavat, laadukkaat ja riittävät sosiaalipalvelut. Niiden on turvattava asiakasprosessissa se, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin toteutuu. Silti sosiaalihuoltolain muutoksissa on varmistettava, että laki velvoittaa riittävästi hyvinvointialueita ja työntekijöitä suunnitelmallisen ja tavoitteellisen sosiaalihuollon toteuttamiseen. Erityisen epäselväksi hallituksen esityksen jää, miten tämä varmistetaan kevyehköllä tuella pärjäävien asiakkaiden kohdalla. Asia on merkittävä, koska kevyellä tuella voidaan pyrkiä ennaltaehkäisemään tuen tarpeiden monimutkaistumista ja vaikuttamaan raskaampien ja kalliimpien palvelujen kysyntään. Jos asiakassuunnitelmaa ei katsottaisi tarpeelliseksi näille asiakkaille, mutta tuen tarve jatkuu arviointivaiheen yli, laissa voisi edellyttää ainakin riittävän laajan tuen tarpeen arvioinnin yhteenvedon laatimista. Siinä tulisi määritellä ainakin, miten asiakkaan tuki ja jatkokyöskentely konkreettisesti toteutuvat ja milloin tarkastellaan asetettujen tavoitteiden toteutumista. Dokumentaatio on myös osa henkilöstön oikeusturvaa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Hallitus esittää erityistä tukea tarvitsevan lapsen kanssa työskentelyyn, että lapsen asiakassuunnitelma olisi tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa, mikä velvoittaisi erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen tilanteen, sosiaalihuollolle asetettujen tavoitteiden ja olosuhteiden säännölliseen seurantaan sekä asiakkuuden edellytysten arviointiin yhdessä lapsen ja tämän laillisen edustajan sekä tarvittaessa muiden läheisten ja muiden toimijoiden kanssa. Sääntely vastaisi asiallisesti voimassa olevan lastensuojelulain asiakassuunnitelmaa koskevaa 30 §:ää. Talentia huomauttaa, että asiakassuunnitelmavelvoite yhdistettynä hallituksen esitykseen, jossa erityisen tuen tarpeessa olevan asiakkaan määrittelyyn (5 a §) ehdotetaan lisättäväksi suojelutarpeeseen vastaaminen, muodostavat yhdessä työskentelyvelvollisuuden, joka lähentää erityistä tukea tarvitsevan lapsen kanssa työskentelyä merkittävästi lastensuojelun avohuollon työskentelyyn. Lastensuojelussa sosiaalityöntekijäkohtainen asiakasmitoitus on kuitenkin enintään 30 lasta. Talentia vaatii, että erityistä tukea tarvitsevaa lasta koskeva asiakasmitoitus sosiaalihuollossa kohtuullistetaan ehdotetusta 47:stä alaspäin. Lisäksi Talentia katsoo, että

lapsiperhepalveluissa tulisi olla asiakasmitoitus koskien kaikkia alaikäisiä henkilöitä, ja lapsella tulisi olla oikeus riittävään aikaan kaikkien sosiaalihuollon laillistettujen ammattilaisten taholta, eli sosiaalityöntekijöiden lisäksi myös sosionomeilta (sosiaalihjaajilta). Ehdotuksen tavoitteena pitäisi siten olla turvata lapsen edun toteutumista mahdollistamalla sosiaalityöntekijöille ja sosionomeille kohtuullinen asiakasmäärä.

Eriyisen ongelmallista on, että laki mahdollistaisi asiakasmäärien tilapäisen ylittämisen. "Kun se on lapsen tarpeiden ja edun kannalta välttämätöntä" jää väistämättä tulkinnanvaraiseksi, mikä voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin ja kuormituksen kasvuun. Lopulta vaarana on, että lapsen etu jää joustojen varjoon. Asiakasmitoituksesta poikkeamisesta pitäisi säätää tarkemmin, sillä nyt pykäläkohtaiset perustelut jäävät liian avoimiksi ja voivat käytännössä vaarantaa lapsen edun ja työntekijän kohtuullisen työmäärän toteutumisen.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Muutettu 38 § tuen tarpeisiin vastaamisesta ja vaikuttavuudesta

Hallituksen esityksen 38 § tuen tarpeisiin vastaamisen periaatteista ja vaikuttavuudesta velvoittaa hyvinvointialueita säännölliseen arviointiin koskien sosiaalihuollon asiakkuuden yksilöllisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista ja asiakkaan saaman sosiaalihuollon tuen ja muun tuen kokonaisuuden vaikuttavuutta. Mikäli valittu kokonaisuus ei vaikuttaisi vastaavan tarkoituksenmukaisella tavalla asiakkaan tuen tarpeisiin, olisi hyvinvointialueen osana arviointia reagoitava tilanteeseen ja pyrittävä korjaamaan tilanne tai etsimään siihen toinen soveltuva ratkaisu. Talentia toteaa, että nämä veloitteet ovat ristiriidassa hallituksen esityksen muiden säännösten kanssa, jotka poistavat toimivat mekanismit tavoitteiden toteutumisen ja vaikuttavuuden seurantaan kuten asiakassuunnitelman ja omatyöntekijän. Pykälän esitöiden mukaan, mikäli asiakassuunnitelmaa ei ole laadittu, tehtäisiin vaikuttavuuden arviointi osana muuta suunnitelmallista sosiaalityötä tai sosiaalihjausta ja kirjattaisiin asiakaskertomuksena. Talentia kannattaa vaikuttavuuden arviointia ja huomauttaa, että käytännössä hallituksen esityksen mukainen vaikuttavuuden arvioinnin kirjaaminen asiakaskertomuksena saattaisi muodostua asiakassuunnitelmaa vastaavaksi dokumentiksi, joka olisi huomioitava kirjaamiseen käytettävässä resurssoinnissa.

Uusi 40 a ilmoitus terveydenhuoltoon

Uudessa pykälässä 40 a ehdotetaan sosiaalihuollon ammattihenkilöille velvollisuudesta tehdä viipymättä ilmoitus terveydenhuoltoon asiakkaan ilmeisessä terveydenhuollon tarpeessa. Pykälän perustelutekstissä kirjoitetaan, että "osana sosiaalihuoltoa tehtäisiin asiakkaan tarpeen mukaiset toimenpiteet sen turvaamiseksi, että asiakkaalla on riittävä tuki tai palvelut terveydenhoidon piiriin pääsemiseksi. Mikäli asiakas ei esimerkiksi pysty liikkumaan itsenäisesti, hänellä on merkittäviä toimintakyvyn haasteita tai tarvitsee merkittävää tukea asiointiin, tulisi sosiaalihuollon ammattihenkilön ohjata asiakas osana sosiaalihuollon toteuttamista tarkoituksenmukaisiin palveluihin taikka järjestää hänelle riittävä tuki terveydenhuollon vastaanotolle pääsemiseksi." Talentian oikeudellisessa selvityksessä tulee esiin ehdotetun pykälän ongelmakohtia: "Ilmeinen terveydenhuollon tarve" ei ole verrannollinen "ilmeinen sosiaalihuollon tarve" -käsitteen kanssa (joka on terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskien terveydenhuoltolain 50 a § ja 53 a §). Ilmeinen terveydenhuollon tarve syntyy, jos henkilöllä on esimerkiksi hammassärkyä tai silmätulehdus. Tällaisesta ilmoittaminen ei ole ehdotuksen tarkoitus, mutta esimerkki havainnollistaa käytetyn termin ongelmallisuutta. Lisäksi sosiaalihuollon toteuttamisen ja asiakastyön lähtökohtana on yhteistoiminta, vapaaehtoisuus ja luottamuksen rakentaminen asiakkaan kanssa. Ilmoituksien

tekeminen asiakkaan tahdon vastaisesti poikkeaa tästä ja puuttuu asiakkaan yksityisyyden suojaan ja tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen. Ilmoitus paljastaisi terveydenhuollolle tiedon sosiaalihuollon asiakkuudesta. Ilman asiakkaan lupaa terveydenhuoltoon tehtävän ilmoituksen tarkoitusta, välttämättömyyttä ja hyötyjä tulisi tarkentaa. Säännöksessä pitäisi ennemminkin todeta, että ilmoituksen saa tehdä salassapitosäännösten estämättä. Lisäksi pitäisi tarkemmin määrittää, miten terveydenhuollon on toimittava ilmoituksen saatuaan. Lääketieteellisin perustein tapahtuvasta hoidon tarpeen arvioinnista ja terveystalouteen pääsystä vastaa terveydenhuolto. Tällaisenaan säännös loisi sosiaalihuollon työntekijöille erittäin epäselvän lakisääteisen toimintavelvoitteen, johon kytkeytyisi merkittäviä vastuu- ja oikeusturvakysymyksiä. Velvollisuutensa täyttääkseen sosiaalihuollon työntekijän olisi pakko jollakin tasolla arvioida ja selvittää asiakkaan terveystalouden tarvetta, mutta samaan aikaan hän ei voi edellyttää, että asiakas pääsee terveystalouksien piiriin, jos henkilö ei niitä halua tai terveydenhuolto arvioi, ettei hoidon tarvetta ole. Asian selvittelystä olisi laadittava kirjauksia, ja työntekijä voisi joutua hankkimaan asiakkaalta ja terveydenhuollosta tietoja hoitoon pääsystä. Pääsääntöisesti sosiaalihuolto ei ole oikeutettu saamaan potilastietoja terveydenhuollosta ilman potilaan antamaa luovutuslupaa. Sosiaalihuoltolaissa ei pidä säätää tällaisista vastuista sosiaalihuollon ammattihenkilöille edes välillisesti.

Nykyisen 46 § kumoaminen hoidon ja huolenpidon turvaavista päätöksistä

46 § hoidon ja huolenpidon turvaavista päätöksistä esitetään kumottavaksi todeten, että säännös olisi koettu sosiaalihuollon käytännön toteuttamisessa ”epämääräiseksi ja epäselväksi ja se edellyttäisi henkilölle sellaisia, yli palvelutehtävien ulottuvia toimivaltuuksia, joita käytännössä voi olla vaikea tai hankala delegoida yhdelle työntekijälle.” Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia on eri mieltä tilannekuvasta ja ehdotetusta ratkaisusta. Päinvastoin Talentia ehdottaa pykälän säilyttämistä ja vahvistamista, jotta hallituksen esityksessä tahtotilana kuvattu mahdollisuus joustavaan, yhteensovitettuun, vaikuttavaan ja yhden asiakassuunnitelman perusteella annettavaan ja koordinoituun muutostyöskentelyyn toteutuisi käytännössä. Talentia varoittaa, että pykälän kumoamisella on vakavia kielteisiä seurauksia sosiaalihuollon eettiseen toimintatapaan ja asiakkaiden sosiaalisiin oikeuksiinsa pääsyyn. Lisäksi pykälän kumoaminen heikentää sosiaalihuollon laillistettujen ammattihenkilöiden saatavuutta ja pysyvyyttä, jos ammattihenkilö ei voi toteuttaa ammatillista itsenäistä harkintaa ja sosiaalihuoltoa ja sosiaalipalveluja ammattieettisesti eli asiakkaan edun mukaisesti kestävällä tavalla.

Muutettu 46 a sosiaalihuollon johtamisesta

Talentia esittää, että hallituksen esityksen säännöstä 46 a § sosiaalihuollon johtamisesta muutetaan siten, että sosiaalihuollon pääasiassa hallinnollisissa johtotehtävissä voi toimia laillistettu sosiaalityöntekijä tai sosionomi YAMK tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito. Sosiaalihuollon hallinnollisissa ja ammatillisissa johtotehtävissä tulisi aina toimia sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö, jotta sosiaalihuollon henkilöstön oikeus ammatilliseen johtamiseen toteutuisi sekä siten asiakkaiden oikeus ammatillisesti johdettuun sosiaalihuoltoon toteutuisi.

Mikäli sosiaalihuollon johtamista ei sosiaalialan korkeakoulutettujen esittämällä tavalla haluta hallituksen toimesta edistää, katsoo Talentia, että pykälää 46 a tulee kuitenkin muotoilla siten, että poistetaan sana pääasiallisesti hallinnollisten johtotehtävien yhteydessä. Näin varmistettaisiin, ettei ammatilliseen sosiaalihuollon johtamistehtävään ylläpidettäisi reittiä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ulkopuolisille henkilöille, joka on ammatillisen johtamisen heikkouksien lisäksi riski asiakasturvallisuudelle ja työsuojelulle. On tärkeää, että johtamistehtävässä toimii alaan liittyvät kuormitus- ja vaaratekijät tunnistava sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö, sillä johtajalla on

työnantajan edustajana työturvallisuuslain mukainen velvollisuus tarkkailla työympäristöä, arvioida työn turvallisuuteen ja terveellisyysvaikuttavia tekijöitä, ryhtyä tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin sekä seurata niiden vaikutuksia. Sosiaalihuollon erityispiirteitä tunteva johtaja kykenee huolehtimaan henkilöstön asianmukaisesta perehdytyksestä ja reagoimaan työolosuhteiden muutoksiin riittävän varhaisessa vaiheessa asiakas- ja työturvallisuuden varmistamiseksi.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Talentia kiittää hallituksen esitystä sosiaalityöntekijän osaamisen tunnistamisesta. Kohdan 49 c § sääntelyä tulisi kuitenkin tarkentaa koska tällaisenaan se jää liian yleiselle tasolle eikä välttämättä ohjaa ratkaisuja yksittäisissä asiakastilanteissa. Myös sosiaalityöntekijän henkilökohtaisen virkavastuun ja rikosoikeudellisen vastuun suhdetta sosiaalityöntekijän erityisiin tehtäviin pitäisi avata tarkemmin viranhaltijan oikeusturvan varmistamiseksi. Hallituksen esitykset, ettei omatyöntekijää enää nimettäisi kuten nykyään suurelle osalle asiakkaista eikä erityistä tukea tarvitsevalla täysi-ikäisellä asiakkaalla olisi subjektiivista oikeutta sosiaalityöntekijän osaamiseen, ovat myös omiaan aiheuttamaan sekaannusta käytännön työn vastuista – etenkin jos lainsäädäntö edellyttää, kuten nyt perustelutekstissä, että ”sosiaalityöntekijän työpanosta voitaisiin kohdentaa tiettyihin vaativimpiin sosiaalihuollon asiakkuuksiin, jolloin sosiaalityöntekijä olisi asiakkaan omatyöntekijä tai muutoin vastaisi asiakkuudesta. Toisaalta sosiaalityöntekijä voisi tulla sosiaaliohjaajan työpariksi vain tiettyyn asiakkuuden vaiheeseen tai asiakastilanteeseen, joka edellyttäisi sosiaalityöntekijän erityistä osaamista.” Talentia kysyy, kuka on virkavastuussa asiakkaan sosiaalihuollosta esimerkiksi näissä tilanteissa kun ”sosiaalityöntekijä muutoin vastaa asiakkuudesta”? Entä kuka määrittelee muutoin vastaamisen?

Talentia pitää tärkeänä tuoda esiin, että myös voimassa oleva sosiaalihuollon ammattihenkilölain 9 § sosiaalityöntekijän erityisistä velvollisuuksista on tärkeää säilyttää voimassa uuden 49 c §:n ohella. Lain toimeenpanossa ja toivottavasti saatavassa soveltamisoppaassa tulisi näitä säännöksiä tarkastella myös kokonaisuutena sekä samalla suhteessa työnjakoon kuin myös virkavastuuseen sekä rikosoikeudelliseen vastuuseen. Koska kyse olisi uudesta sääntelystä, niin soveltamiseen tarvitaan valtakunnallisia linjauksia myös asiakasturvallisuuden varmistamiseen.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Talentia kannattaa esitystä sosiaalihuollosta vastaavasta viranhaltijasta. Säännöskohtaisessa perustelutekstissä on ansiokkaasti kuvattu tarvetta sosiaalihuollon ja sen palveluiden sisällön ja laadun johto- ja valvontavastuun selkeyttämiselle vastaavasti kuin terveydenhuollossa on vastaavasta lääkäristä (terveydenhuoltolain 57 §). Oppina terveydenhuoltolain 57§ mukaisen vastaavan lääkärin säädöksen riittävydestä vastuun kantamiseen hyvinvointialueilla, pitäisi johtamistehtävä kirjata ”johtaa, ohjaa ja valvoo sosiaalihuollon sisällöllistä kokonaisuutta”. Jos vastaavan viranhaltijan tehtävänä on johtaa vain sosiaalihuollon sisällöllistä kehittämistä, ei hän

silloin kykene vastaamaan sosiaalihuollon toimintakokonaisuuden lainmukaisuudesta, laadusta ja asiakasturvallisuudesta sekä häiriötilanteisiin varautumisesta.

Käytännön kokemus sosiaalihuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon ylimmistä johtamistehtävistä osana hyvinvointialueiden sosiaalihuollon, terveydenhuollon ja pelastamisen kokonaisuutta osoittaa, että johtajat, jotka täyttävät ammattihenkilölain mukaisen sosiaalityöntekijän kelpoisuuden tai sosionomin kelpoisuuden, ovat aliedustettuina, sekä suhteessa kaikkiin hyvinvointialueiden johtotehtävissä toimiviin, että suhteessa potentiaaliin, että sosiaalihuollon hallinnollisissa johtotehtävissä toimisi vain sosiaalihuollon laillistettuja ammattihenkilöitä. Käytännössä hyvinvointialueen johtoryhmissä ei välttämättä ole lainkaan jäsenenä sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön kelpoisuutta omaavaa henkilöä. Tämä rakenteellinen syrjivyyys, joka vaikeuttaa hyvinvointialueen johtamisessa sosiaalihuollon koko potentiaalın ja merkityksen ymmärrystä voitaisiin korjata nimenomaan lainsäädännön kautta. Hallituksen esitys sosiaalihuollosta vastaavasta viranhaltijasta on askel oikeaan suuntaan.

Hallinnollista johtamista ja sisällöllistä johtamista koskevien säännösten keskinäiseksi selkeyttämiseksi Talentia katsoo, että mikäli hallituksen esityksessä sosiaalihuollon johtamisesta 46 a § pysytään muotoilussa, että muullakin tehtävään soveltuvalla ylemmällä korkeakoulututkinnolla kuin sosiaalityö tai sosionomi YAMK voisi toimia pääasiassa hallinnollisissa johtotehtävissä, pitää 46 a § kuitenkin poistaa sana 'pääasiassa', jotta kyse olisi hallinnollisesta johtamisesta eikä esimerkiksi ammatillisesta ja hallinnollisesta johtamisesta. Talentia ehdottaa, että sosiaalihuollon hallinnollista johtamista (esityksen 46 a §) muutettaisiin siten, että sosiaalihuollon hallinnollisissa johtotehtävissä voisi toimia laillistettu sosiaalityöntekijä tai sosionomi YAMK tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on alan tuntemus sekä niiden lisäksi riittävä johtamistaito. Sosiaalihuollon hallinnollisissa ja ammatillisissa johtotehtävissä tulisi aina toimia sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö, jotta sosiaalihuollon henkilöstön oikeus ammatilliseen johtamiseen toteutuisi sekä siten asiakkaiden oikeus ammatillisesti johdettuun sosiaalihuoltoon toteutuisi.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia varoittaa, että ennen lainsäädännön muutoksissa etenemistä on kriittisen tärkeää varmistaa, että asiakastietojen kirjaamisveloite ja siten asiakkaiden oikeus asiakastietojensa kirjaamiseen toteutuu koko sosiaalihuollon osalta eikä rajaudu koskemaan vain palveluina toteutettavaa sosiaalihuoltoa. Lain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä (asiakastietolain) 17 § ehdotettu muotoilu ei näyttäisi riittävällä tavalla huomioivan sosiaalihuoltolakiin ehdotettavia muita muutoksia, joissa muun muassa lavennetaan kirjaamisveloitetta sosiaalihuollon neuvonnassa ja ohjauksessa ilman asiakkuutta, hämärretään asiakkuuden alkamisen määrittelyä, poistetaan sosiaalityö ja sosiaaliohjaus palveluina ja heikennetään asiakkaan oikeutta asiakassuunnitelmaan. Nyt pykälässä säädettäisiin kirjaamisesta vain 'asiakkaan' 'palvelun' järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamisen kannalta. Tähän pyritään osin vastaamaan asiakastietolain 37 § pykälässä, mutta lain soveltamisen kannalta nämä erilliset säännökset eivät muodosta käytännön näkökulmasta riittävän selkeää käsitystä sosiaalihuollon järjestämisen ja toteuttamisen merkinnöistä ja kirjaamisvelvollisuudesta.

Talentia myös katsoo, että asiakastietolain 17 § ehdotettu muutos vaihtaa tarpeelliset-sana olennaiset-sanaan ei ole erityisen selkeä. Pykälän perusteluissa todetaan, että asiakkaan palvelun ja potilaan hoidon järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamisen kannalta olennaiset ja riittävät tiedot, tarkoittaisi edelleen olennaisia ja tarpeellisia ja riittäviä tietoja. Laki jättäisi siten edelleen huomattavasti tulkinnanvaraa sen suhteen, mikä tieto kulloinkin on olennaista kirjata, ja tilannekohtainen arviointi kuuluukin olennaisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön osaamiseen. Talentia ilmaisee huolensa siitä, että asiakastietolain 37 § sosiaalihuollon asiakaskirjojen periaatteista on lisätty ammattihenkilöiden lisäksi maininta muista sosiaalihuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen osallistuvista henkilöistä ja heidän tekemistään merkinnöistä, mutta esitöissä ei tuoda esiin keitä tällä lisäyksellä tarkoitetaan. Talentia korostaa, että sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaamisen pitää olla asiakasturvallisuuden vuoksi tulevaisuudessakin riittävällä tavalla säänneltyä myös siltä osin, millä koulutuksen tuottamalla osaamisella on oikeus asiakastietojen kirjaamiseen. Dokumentointi on tärkeä osa ammatillista sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta, ja sitä toteutetaan myös työmenetelmänä (esimerkiksi osallistava kirjaaminen). Kirjaaminen vahvistaa sekä asiakkaiden että henkilöstön oikeusturvaa. Palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan omavalvonnan, valvontaviranomaisten, laillisuusvalvojen, Onnettomuustutkintakeskuksen ja poliisin työ jälkikäteisessä tapahtumankulkujen selvittelyssä vaikeutuu huomattavasti mitä vähemmän tai mitä epäselvempää kirjallista jälkeä työskentelystä on. Samoin kärsii työsuojelullinen toiminta kuten mahdollisuus asiakkaan väkivaltaisen käyttäytymisen ennakkointiin.

Talentian oikeudellisessa selvityksessä sosiaali- ja terveystieteiden palvelu-uudistustyöryhmän ehdotuksista muistutettiin, että asiakastietolain 17 § kattaa sosiaalihuollon lisäksi terveydenhuollon sekä kaikki yksityiset palvelun antajat. Hallituksen esityksessä asiaa käsitellään kuitenkin yksinomaan sosiaalihuollon julkisten palvelunantajien kirjaamisen näkökulmasta. Vaikutukset terveydenhuollon kirjaamiseen ja yksityisten palvelunantajien toimintaan on välttämätöntä selvittää.

Hyvä, että asiakastietolain 17 § ehdotetaan säilytettävän kirjaamisen eri tarkoitukset, sillä se kattaa ne erisuuntaiset intressit ja tilanteet, joita varten kirjaamisen on oltava laissa selvästi sallittua ja velvollisuus. Asiakastietoja on jatkossakin kirjattava järjestämisen, suunnittelun, toteuttamisen, seurannan ja valvonnan turvaamiseksi. Esimerkiksi palvelujen vaikuttavuuden arviointi väestötasolla ei onnistu, jos kirjaaminen ei olisi sallittua palvelun seurannan ja valvonnan turvaamiseksi.

Kirjaamista koskevan sääntelyn kokoaminen asiakastietolakiin ja säännösten päällekkäisyyksien karsiminen tuovat selkeyttä kirjaamiseen ja lakien systematiikkaan. Havaittuihin muihin ongelmiin olisi tarkoituksenmukaisinta puuttua asiakastietojärjestelmiä kehittämällä ja kansallisia kirjaamisohjeita muuttamalla. Odotettu Kanta-palvelujen sosiaalihuollon asiakastietovarannon kehittämistyö, joka on kestänyt vuosia ja vienyt resursseja, on saavuttamassa maanlaajuisen käytön 1.9.2026 alkaen ja henkilöstö on koulutautunut sen mukaiseen rakenteiseen kirjaamiseen, jota hallituksen esitys tulisi olennaisesti muuttamaan. Tulisi arvioida huolellisesti, miltä osin on tosiasiallisia perusteita keventää ja muuttaa lakisäateistä kirjaamisvelvoitteita ja asiakaskirjojen lakisäateisiä sisältöjä, sekä mahdollisesti heikentää niissä edellytettyä ammattitaitoa.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Hallituksen esityksen sosiaalihuollon asiakasmaksujen korotukset tulee huomioida yhdessä hallituksen kevään 2026 kehysriihessä päättämien terveydenhuollon asiakasmaksujen korotusten kanssa ja niiden yhteisvaikutusta pitää arvioida. Asiakasmaksujen korotusten vaikutukset eivät rajoitu esimerkiksi ikäihmisten palvelujen ja terveydenhuollon asiakkaisiin, vaan ne heikentävät kokonaisuutena kotitalouksien, erityisesti paljon palveluja tarvitsevien kotitalouksien taloudellista

asemaa. Samat henkilöt käyttävät usein rinnakkain sekä sosiaali- että terveystalouksia, ja kasvavat asiakasmaksut lisäävät kokonaiskuormitusta erityisesti pienituloisissa lapsiperheissä, pitkäaikaissairailla, ikääntyneillä sekä monialaista tukea tarvitsevilla asiakkailla.

Sosiaalihuoltolain uudistuksen tavoitteena tulisi olla varhaisen tuen vahvistaminen ja palvelujen saavutettavuuden parantaminen. Asiakasmaksujen nousu kuitenkin kaventaa kotitalouksien taloudellista liikkumavaraa ja voi heikentää asiakkaiden mahdollisuuksia sitoutua myös sosiaalihuollon palveluihin ja niiden tavoitteisiin. Riskinä on, että taloudellinen kuormitus lisää toimeentulotuen tarvetta, vaikeuttaa arjessa selviytymistä sekä siirtää avun hakemista myöhempään vaiheeseen, jolloin palveluntarve usein kasvaa ja muuttuu raskaammaksi.

Ikääntyneiden kohdalla vaikutukset voivat olla erityisen merkittäviä, sillä heidän palvelukokonaisuutensa muodostuu usein sekä terveydenhuollon asiakasmaksuista että sosiaalihuollon maksullisista palveluista, kuten kotihoidosta, tukipalveluista ja ympärivuorokautisesta palveluasumisesta. Terveydenhuollon maksujen kasvu heikentää asiakkaiden käytettävissä olevia tuloja ja voi vaikeuttaa kykyä selviytyä myös ikääntyneiden sosiaalipalveluiden maksuista, ja vastaavasti toisinpäin. Tämä lisää riskiä palvelujen käytön vähentämiseen, palveluista kieltäytymiseen tai toimeentulo-ongelmien syvenemiseen.

Tämä korostaa tarvetta arvioida sosiaalihuoltolain muutoksia osana laajempaa kokonaisuutta eikä irrallaan muista samanaikaisesti toteutettavista säästö- ja maksupäätöksistä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää uudistusten yhteisvaikutuksiin asiakkaiden toimeentuloon, palvelujen yhdenvertaiseen saavutettavuuteen sekä hyvinvointialueiden mahdollisuuksiin toteuttaa lain tavoitteita.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Osana lakimuutosten toimeenpanoa Talentia ehdottaa, että sosiaalialan osaamiskeskuksille osoitetaan muutettavan lainsäädännön käytännön soveltamisen ohjaustehtäviä ja siihen tarvittavia resursseja. Sosiaalialan osaamiskeskuksien ovat järjestäytyneet hyvinvointialueita yhdistävästi yta-alueittain, jonka lisäksi niissä on suorat sisäiset yhteydet hyvinvointialueiden sosiaalihuollon järjestämiseen ja palvelutuotantoon. Ne ovat samaan aikaan riittävän lähellä käytännön sosiaalihuoltoa sekä tiiviissä vuorovaikutuksessa tutkimus- ja kehittämisorganisaatioiden kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa. Tällä hetkellä osaamiskeskuksien toimivat kuitenkin vakavasti aliresursoituina.

Sosiaalihuollossa on tärkeää kehittää tuen kokonaisuuden optimointia asiakkaan ympärille ja rinnalle sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen asiantuntijaosaamisella. Vahvistamalla sosiaalialan osaamiskeskusten, kehittäjä- ja erikoissosiaalityöntekijöiden sekä sosionomi YAMK -tutkinnon suorittaneiden roolia johtamisen tukena palvelutuotannossa luodaan asiakaslähtöisiä, tutkimus- ja suhdeperusteisiä vaikuttavia toimintamalleja.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksen useissa kohdissa perustellaan, että kyse ei ole palvelutarpeen tai asiakkaiden tuen tarpeiden vähenemisestä, vaan ennen kaikkea sääntelyn, rakenteiden tai toteuttamistapojen muuttamisesta. Tämän vuoksi on epävarmaa, missä määrin esityksellä syntyy sellaisia pysyviä

kustannusvähennyksiä, jotka oikeuttaisivat ehdotetun suuruiset rahoituksen leikkaukset. Sosiaalihuollon palvelutarve määräytyy väestön tarpeiden perusteella, eikä sitä voida olennaisesti alentaa norminpurulla tai hallinnollisilla muutoksilla.

Riskinä on, että hyvinvointialueille syntyy tilanteita, joissa rahoituksen vähennys toteutuu nopeammin ja laajemmin kuin tosiasialliset mahdollisuudet keventää toimintaa ilman vaikutuksia palveluiden sisältöön, saatavuuteen tai laatuun. Tämä voi käytännössä johtaa siihen, että hyvinvointialueet joutuvat tekemään palvelujärjestelmää koskevia sopeutuksia, vaikka lakiesityksen lähtökohtana ei muodollisesti olisi palveluiden vähentäminen.

Taloudellisten vaikutusten arviointia tulisi täydentää erityisesti siltä osin, miten ehdotetut säästöt realistisesti syntyvät, mitä vaikutuksia niillä on palveluiden toteuttamiseen käytännössä ja miten varmistetaan, etteivät rahoitusvähennykset johda asiakkaiden tarvitseman tuen tosiasialliseen heikkenemiseen.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on lisäksi huomioitava perustuslaki. Perustuslain 19 § edellyttää julkiselta vallalta riittävien sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamista, eikä hyvinvointialueiden rahoitusta voida mitoittaa tavalla, jossa säästöjen oletetaan syntyvän ensisijaisesti hallinnollisista tai rakenteellisista muutoksista ilman riittävää näyttöä siitä, että palveluiden tosiasiallinen toteuttaminen voidaan edelleen turvata. Mikäli rahoituksen vähennykset ovat suurempia kuin tehtävien tai veloitteiden tosiasiallinen keventyminen, syntyy riski siitä, että hyvinvointialueiden mahdollisuudet toteuttaa perustuslain edellyttämiä riittäviä palveluja heikkenevät käytännössä. Tällöin kyse ei ole vain hallinnollisesta uudelleenjärjestelystä, vaan myös julkisen vallan perusoikeusveloitteiden toteuttamisen kannalta merkityksellisestä muutoksesta.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esitysluonnos ei anna riittävää eikä kokonaisuutena oikeaa kuvaa lakiehdotusten muista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista. Vaikutusten arviointi jää hajanaiseksi eikä tarkastele riittävästi sitä, miten useat samanaikaiset muutokset vaikuttavat yhdessä sosiaalihuollon asiakkaisiin, henkilöstöön, hyvinvointialueiden toimintaan ja palvelujärjestelmän kokonaisuuteen.

Lakiehdotusten yhteisvaikutuksena syntyy kokonaisuus, jossa samaan aikaan:

- väljennetään palveluja koskevaa sääntelyä,
- vähennetään asiakassuunnitelmien laatimista,
- heikennetään omatyöntekijyyttä,
- poistetaan tai kevennetään nykyisiä palvelurakenteita,
- lisätään tulkinnanvaraisuutta,
- vähennetään henkilöstöresursseja sekä
- oletetaan säästöjen syntyvän nopeasti ilman merkittäviä vaikutuksia palveluiden sisältöön ja saatavuuteen.

Esitysluonnoksessa ei arvioida riittävästi sitä, miten nämä muutokset yhdessä vaikuttavat sosiaalihuollon asiakasprosessien toimivuuteen, asiakkaiden oikeusturvaan, palvelujen yhdenvertaiseen toteutumiseen tai henkilöstön mahdollisuuksiin toteuttaa työtään ammattieettisesti ja lainmukaisesti. Riskinä on, että yksittäisinä tarkasteltuna hallinnollisilta näyttävät muutokset muodostavat yhdessä merkittävän sosiaalihuollon rakenteellisen heikennyksen.

Vaikutusten arvioinnissa jää vähälle huomiolle myös henkilöstövaikutusten kokonaisuus. Lakimuutokset lisääisivät käytännössä tulkinnanvaraisuutta, hallinnollista epävarmuutta, virkavastuuseen liittyviä epäselvyyksiä sekä kuormitusta tilanteessa, jossa hyvinvointialueilla on jo käynnissä mittavia henkilöstövähennyksiä ja muutosneuvotteluja. Tämä voi heikentää sosiaalihuollon veto- ja pitovoimaa, lisätä työhyvinvointiongelmia ja vaikeuttaa ammattitaitoisen henkilöstön saatavuutta.

Esitysluonnoksessa ei myöskään arvioida riittävästi yhteisvaikutuksia suhteessa hyvinvointialueilla jo käynnissä olevaan kehittämistyöhön. Monilla alueilla sosiaalihuollon palvelurakenteita, asiakasprosesseja ja kirjaamista on uudistettu voimassa olevan lainsäädännön pohjalta osana sote-uudistuksen toimeenpanoa. Samanaikainen laaja lainsäädännön muuttaminen lisää epävarmuutta, keskeyttää kehittämistyötä ja aiheuttaa merkittäviä toimeenpano- ja muutoskustannuksia tilanteessa, jossa hyvinvointialueet eivät ole vielä saavuttaneet toiminnallisesti vakaata vaihetta.

Yhteisvaikutuksia tulisi arvioida nykyistä perusteellisemmin myös suhteessa muihin samanaikaisiin sosiaali- ja terveystalouden muutoksiin, kuten sosiaaliturvan leikkauksiin ja hyvinvointialueiden rahoituksen kiristymiseen. Näiden yhteisvaikutukset voivat lisätä erityisesti pienituloisten lapsiperheiden, monialaista tukea tarvitsevien henkilöiden sekä haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden riskiä jäädä ilman oikea-aikaista tukea.

Lisäksi vaikutusten arvioinnissa jää puutteelliseksi oikeusjärjestelmään kohdistuvien vaikutusten arviointi. Lakiesityksen väljät ja tulkinnanvaraiset sääntelyratkaisut voivat johtaa lisääntyviin oikaisuvaatimuksiin, valituksiin, kanteluihin ja tuomioistuinkäsittelyihin, mikä kasvattaa hallinnollisia kustannuksia sekä hyvinvointialueilla että oikeudenhoidossa.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusten arviointi ei riittävästi tunnista sitä riskiä, että samanaikaisten muutosten kokonaisuus voi johtaa sosiaalihuollon asiakkaiden eriarvoisuuden kasvuun, alueellisten erojen lisääntymiseen sekä sosiaalihuollon palvelujen tosiasialliseen heikentymiseen, vaikka uudistusta perustellaan hallinnollisella joustavuudella ja rakenteellisella selkeyttämisellä.

Ruuskanen Kristiina
Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry