

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihoitolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Muu

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esitystä voidaan sen tavoitteiden osalta pitää pääosin kannatettavana, erityisesti oikea-aikaisen tuen vahvistamisen, hallinnollisen kokonaisuuden selkeyttämisen sekä palvelujen joustavuuden edistämisen näkökulmasta. Jatkovalmistelussa on kuitenkin perusteltua kiinnittää huomiota siihen, että ennaltaehkäisevän ja varhaisen tuen toteutumiselle luodaan riittävän vahvat edellytykset myös käytännön toimeenpanossa, jotta tuki kohdentuu oikea-aikaisesti eikä palvelujärjestelmä painotu tarpeettomasti raskaampiin palveluihin. Lisäksi vaikuttavuusarvioiden täydentäminen vahvistaisi esityksen kokonaisarvioitavuutta erityisesti työikäisten palvelujen osalta sekä tukisi yhdenmukaisempaa toimeenpanoa eri alueilla. Uudistuksella tavoitellut säästövaikutukset ovat epävarmoja ja laskentaperusteiltaan epäselviä. Ennaltaehkäisy on kannatettava tavoite, joka kuitenkin vaatii alkuvaiheessa lisäresursseja. Vaikutukset myös syntyvät usein vasta pitkällä aikavälillä.

Uuden työ- ja toimintakyvyn palvelun osalta esitys ei ole kokonaisuudessaan kannatettava. Palvelun velvoittavuuden puuttuminen ja määrärahasidonnaisuus johtavat todennäköisesti arvaamattomiin palvelukapeikoihin ja väliinputoamiseen. Hyvinvointialueille ei aseteta esityksessä myöskään minkäänlaisia selkeitä kannusteita järjestää ja saavuttaa tuloksia palvelun avulla.

Sosiaalihuoltolain uudistuksen myötä palvelujärjestelmään on tulossa merkittävä muutos, mikä aiheuttaa riskin palveluaukon syntymisestä erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden kohdalla. Nykyiset palvelut, kuten kuntouttava työtoiminta ja kuntoutus, on tarjonnut osalle asiakkaista pitkäjänteisen tuen, jolla vahvistettu työ- ja toimintakykyä, tuettu arjen hallintaa sekä edistetty siirtymistä muihin palveluihin tai työllistymiseen.

Uudistuksessa nämä palvelut poistuvat ja niiden tilalle tulee uusi työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu. Palvelun tavoitteet ovat perusteltuja, mutta sen sisältö, toteutus ja resursointi jäävät esityksessä avoimeksi. Palvelulle ei ole määritelty selkeää rakennetta, kestoja tai valtakunnallista minimitasoa, eikä myöskään toimivia käytäntöjä asiakkaiden ohjautumisen varmistamiseksi.

Työllisyyspalvelujen puolella TEM valmistelee työvoimapolitiittisen tuen/avustuksen kolmannelle sektorille. Työvoimaviranomaisille säädettäisiin uusi velvollisuus myöntää rahoitusta yhdistyksille ja säätiöille pitkäaikaistyöttömille suunnattuun toimintaan. Tämä voi johtaa palveluaukkoon kahden järjestelmän väliin.

Erytisen merkittävää on huomioida, että ne asiakkaat, joilla tuen tarve on suurin, eivät välttämättä hakeudu oma-aloitteisesti uuden palvelun piiriin. Mikäli ohjautuminen ei toimi ja palvelun sisältö jää vähäiseksi, osa nykyisistä asiakkaista saattaa jäädä kokonaan tuen ulkopuolelle. Tämän seurauksena tilanteiden vaikeutuminen ja kasaantuminen, palvelupolkujen katkeaminen sekä myöhempi siirtyminen raskaampiin ja kustannuksiltaan suurempiin palveluihin ovat mahdollisia.

Kyseessä ei siis ole vain yksittäinen palvelumuutos, vaan koko palvelujärjestelmän toimivuus niiden henkilöiden kannalta, jotka tarvitsevat pitkäkestoista, suunnitelmallista ja usein intensiivistä tukea.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Esityksessä korostuu säästöjen tavoittelu, mikä voi johtaa siihen, että palvelujen järjestäminen perustuu enemmän hyvinvointialueiden voimavaroihin kuin asiakkaiden palvelutarpeisiin. Koska palveluja ei määritellä subjektiivisiksi oikeuksiksi, niiden toteutuminen jää harkinnan, palvelurakenteiden ja resursoinnin varaan, mikä voi heikentää palvelujen yhdenvertaista saatavuutta.

Esityksessä on kannatettavia yksittäisiä ratkaisuja. Esim. sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen ohjaus ja neuvonta voidaan kirjata asiakastietojärjestelmään jo ennen varsinaisen asiakkuuden alkua. Tämä parantaa mahdollisuuksia arvioida asiakkaan tuen tarvetta, palvelujen vaikuttavuutta ja asiakkaan

palvelupolkua myöhemmissä tilanteissa. Kannatettavaa on myös se, että asiakasprosessissa korostetaan asiakkaan aktiivista osallisuutta sekä asiakkaan omaa arviota elämäntilanteestaan, voimavaroistaan, tuen tarpeistaan ja tavoitteistaan.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esitysluonnokseen sisältyy useita täsmennystä edellyttäviä kohtia. Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määrittely sekä siihen liittyvät käsitteet jäävät osin tulkinnanvaraisiksi, minkä vuoksi sääntelyn soveltamisalaa ja arviointiperusteita tulisi selkeyttää. Myös työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tukea koskeva 17 § on kokonaisuutena epäselvä erityisesti palvelun kohderyhmän, suhteessa muihin palveluihin sekä kuntoutuspalveluiden järjestämisvastuun osalta. Nykyisessä muodossaan sääntelyyn liittyy riski vastuunjaon epäselvyydestä ja siitä, että osa asiakkaista jäisi palvelujärjestelmässä ilman tarkoituksenmukaista palvelua. Esitetty 17 §:n mukainen työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen sääntely ei ole selkeä eikä esitetyn sääntelyn perusteella voida selvästi arvioida, mikä uuden palvelun varsinaisen kohderyhmän tulisi olla ja miten uuden palvelun ja työvoimaviranomaisten järjestämien palveluiden yhteensovittaminen tapahtuisi.

Esitysluonnoksen mukaan työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki on tarkoitettu niille työikäisille henkilöille, joiden työllistymisen tai osallisuuden haasteista johtuvaan tuen tarpeeseen ei voida ensisijaisesti vastata työvoimaviranomaisen palveluiden, kuntoutuspalveluiden tai kotoutumispalveluiden avulla. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan säännös korostaisi työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen viimesijaisuutta suhteessa muihin työttömille tarkoitettuihin palveluihin.

Epäselväksi jää, mitä 17 §:ssä tarkoitetuilla kuntoutuspalveluilla tarkoitetaan ja mitkä tahot vastaavat niiden järjestämisestä. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan kuntoutuspalveluja järjestävät ja korvaavat useat eri toimijat eri kohderyhmille, minkä vuoksi sääntelyä tulisi täsmentää. Pykälässä olisi tarpeen määritellä selkeästi, mitä kuntoutuspalveluja säännöksessä tarkoitetaan ja kenen vastuulle niiden järjestäminen kuuluu. Kansaneläkelaitoksella on rooli ja vastuu kuntoutuspalvelujen kokonaisuudesta.

Jos 17 § säädettäisiin ehdotetulla tavalla, palvelisi työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu toissijaisena palveluna vain kaikkein kauimpana työmarkkinoista olevia henkilöitä. Työvoimaviranomaisten palveluihin taas siirtyisivät vain lähimpänä työmarkkinoita olevat. Tällöin työvoimaviranomaisten ja hyvinvointialueiden järjestämien palveluiden väliin jäisi verrattain laaja alue, joka tulisi täyttää tarkemmin määrittelemättömillä kuntoutuspalveluilla. Tällöin on suurena riskinä, että syntyisi paljon tilanteita, joissa asiakas jäisi tilanteeseen, jossa mikään taho ei ota vastuuta asiakkaasta, mikä olisi päinvastaista esitysluonnoksen tavoitteen kanssa.

Esitysluonnoksessa todetaan työ- ja elinkeinoministeriön valmistelevan kuntouttavan työtoiminnan lakkaamiseen liittyen uutta avustusta, jonka työvoimaviranomainen voisi myöntää kolmannen sektorin toimijoille. Työvoimaviranomaisille ei tule asettaa uusia velvoitteita eikä työvoima palveluiden lainsäädäntöä tule säätää yksityiskohtaisemmaksi. Sen sijaan tulee jatkaa työvoimapalveluita koskevaa lainsäädännön joustavuutta ja keventämistä. Lisäksi ehdotettu uusi avustuslaji kolmannen sektorin toimijoille ei ole tarpeellinen, koska kunnissa on jo olemassa toimivia yhteistyö- ja avustussalleja työllisyyttä edistävien järjestöjen kanssa.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

On myönteistä, että hyvinvoinnin edistäminen on nostettu sosiaalihuoltolaissa omaksi kokonaisuudekseen. Myös sosiaalihuollon roolin selkiyttäminen sekä kaikkien asiakasryhmien huomioiminen ovat kannatettavia lähtökohtia. Erityisesti vaikutusarviota olisi suunnattavissa ennaltaehkäisevään ja varhaiseen tukeen myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotetun sääntelyn selkeyttä heikentää se, että sosiaalityöntekijän tehtäviä on kuvattu useassa pykälässä, kuten esim. 15 §:ssä ja 49 c §:ssä. Selkeyden ja lain luettavuuden vuoksi keskeiset tehtäväkuvaukset olisi perusteltua koota yhteen pykälään.

Sosiaaliohjauksen tehtävä on ehdotetussa 15 §:ssä kuvattu liian suppeasti. Tehtäväkuvausta tulisi laajentaa, jotta se tukisi paremmin tavoitteita kustannusvaikuttavasta, moniammatillisesta ja näyttöön perustuvasta tuesta.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esitys ei ole riittävän selkeä asiakkaan ensisijaisen toimeentulon osalta.

Esityksen mukaan on arvioitu, ettei palveluun osallistuva ole soveltuva työmarkkinoille työ- ja toimintakykynsä puolesta. Oletus on, ettei asiakkaalla myöskään ole valmiuksia osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin: ”palvelu olisi kuitenkin viimesijainen ja tulisi kysymykseen, kun muut palvelut eivät ole asiakkaalle riittäviä tai hän ei kykene osallistumaan niihin.”

Asiakkaan palvelutarve on ensisijaisesti sosiaalihuollossa ja työ- ja toimintakyky pitää pystyä nostamaan sosiaalipalvelulla tasolle, jolla asiakas kykenee osallistumaan työllisyyspalveluihin. Lakiesitystä tulisi muuttaa niin, että työ- ja toimintakyvyn palveluun osallistuessa asiakkaan toimeentulo turvataan lähtökohtaisesti jollakin muulla etuudella kuin työttömyysetuudella tai toimeentulotuella. Todellisuudessa asiakas on kuntoutuja, joka pitäisi ohjata statustaan vastaavalle etuudelle tai tuelle. Lisäksi työllistymisedellytysten vahvistaminen sosiaalihuollon keinoin edellyttää erityisosaamista sekä tiivistä monialaista yhteistyötä. Kyse ei ole pelkästään sosiaalihuollon tai työvoimaviranomaisen palvelusta, vaan työvoimaviranomaisen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä Kelan yhteensovitetusta palvelukokonaisuudesta.

Ehdotetun palvelun sekä työllistymistä edistävien palvelujen suhde työttömyysturva-oikeuteen ja sen palautumiseen liittyen on epäselvä. Esityksessä ei ole riittävän selkeästi avattu, seuraako palveluun osallistumatta jättämisestä asiakkaalle sanktioita, ja jos seuraa, millä perusteilla ja minkälaisin menettelyin. Tämä epäselvyys heikentää sääntelyn ennakoitavuutta asiakkaan näkökulmasta.

Esityksen mukaan uusi sosiaalihuollon työ- ja toimintakyvyn tuen palvelu ei olisi lähtökohtaisesti asiakasta velvoittava. Palvelu ei kytkeytyisi tiettyyn etuuteen tai työttömyyden keston. Palvelua ei luettaisi kuntouttavan työtoiminnan tavoin työllistymistä edistäväksi palveluksi, eikä palvelun ajalta saisi kulukorvausta. Sosiaalihuollon työ- ja toimintakyvyn tuen palveluun osallistumalla asiakas voisi esityksen mukaan kuitenkin purkaa velvoittavien työllisyyspalveluiden tai työllisyyspalveluissa asioinnin laiminlyönneistä aiheutunutta työssäolovelvoitetta.

Työtoiminnan järjestäminen jatkossa sosiaalihuoltolain 17 a §:n perusteella ei olennaisesti muuta asiakkaan asemaa, mutta etuuksia koskeva sääntely jää epäselväksi. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa työtoiminta näyttäytyy asiakkaalle houkuttelevampana kuin varsinainen osallisuuden ja toimintakyvyn tuki. Lisäksi asiakkaan velvollisuudet suhteessa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen voivat jäädä epäselviksi. Asiakkaiden tulee saada riittävän selkeää ja ymmärrettävää tietoa siitä, millaista palvelua heidän on mahdollista hakea, millä ehdoilla palveluun osallistutaan ja mitä vaikutuksia osallistumisella tai osallistumatta jättämisellä on.

Uusi työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun vaikuttava toteuttaminen edellyttää selkeää asiakasohjausta ja ymmärrettävää viestintää palvelun sisällöstä, ehdoista ja vaikutuksista. Erityisen tärkeää on täsmentää sosiaalisen kuntoutuksen asemaa, sillä esityksessä ei riittävästi huomioida esimerkiksi päihde- ja riippuvuuskuntoutusta osana sosiaalista kuntoutusta. Koska sosiaalipalveluna järjestettävä laitospuolinen päihde- ja riippuvuuskuntoutus on katsottu henkilön työllistymisedellytyksiä vahvistavaksi toiminnaksi, Kansaneläkelaitos on maksanut kuntoutuksen ajalta kuntoutusrahaa. On välttämätöntä turvata, että oikeus kuntoutusrahaan säilyy myös jatkossa sosiaalihuoltolain mukaisessa laitospuolisessa päihde- ja riippuvuuskuntoutuksessa, vaikka sosiaalisen kuntoutuksen 17 § kumottaisiin. Vammaispalvelujen näkökulmasta ehdotetut muutokset ovat myönteisiä, sillä ne tukevat vaikeasti työllistyvien ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden toimintakykyä ja osallisuutta sekä mahdollistavat toimintakykyä ylläpitävän ja edistävän työtoiminnan jatkumisen.

Ehdotus ei ole selkeä hyvinvointialueille asetettujen kannusteiden näkökulmasta

Hyvinvointialueelle ei ole asetettu selkeitä kannustimia edistää asiakkaiden tilanteita. Palvelu on määrärahasidonnainen, eikä hyvinvointialueilla ole maksuvastuita asiakkaan toimeentuloon nähden. Lisäksi palveluvalikoima periaatteet madaltavat kannustetta järjestää palvelua, mikäli se ei ole näyttöön perustuen kustannustehokasta.

Määrärahan loppuessa, hyvinvointialue ei pysty järjestämään palvelua. Asiakkaalle ei näissä tilanteissa olisi korvaavaa palvelua tarjolla. Esityksessä jää epäselväksi, mitä tapahtuu, mikäli hänen palvelutarpeensa mukaista palvelua ei pystytä järjestämään sosiaalihuollossa. Lisäksi määrärahojen niukkuuden takia, esityksessä huomautetaan, että palvelun tarjoamista voidaan joutua rajaamaan tietyille asiakaskunnalle. Vaarana on, että yhä useampi asiakas jää näin ollen väliinputoajaksi.

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 kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

-

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotettua sosiaalihuoltolain 47 §:ää voidaan pitää kannatettavana. Säännös vahvistaa sosiaalihuollon johtamisrakennetta, sosiaalihuollon asiantuntemusta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteensovittamista hyvinvointialueilla. Sosiaalihuollosta vastaavalle viranhaltijalle säädettävät kokoavat, koordinoivat ja sosiaalihuollon asemaa vahvistavat tehtävät ovat perusteltuja ja vastaavat käytännön tarpeisiin. Hyvinvointialueen sisällä sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija edistäisi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välistä yhteensovittamista yhteistyössä terveydenhuollon vastaavan lääkärin kanssa. Tällaiselle rakenteelle ja toimintamallille on sosiaali- ja terveydenhuollon integraation sekä työvoimapalveluiden kanssa tehtävän yhteistyön näkökulmasta erittäin suuri tarve. Tämä tukee palvelujen yhteensovittamista kehittämistä henkilöstön ja asiakkaiden näkökulmasta.

Lisäksi on myönteistä, että sääntely jättää hyvinvointialueille mahdollisuuden määritellä tehtävän organisatorinen sijoittuminen alueen omassa hallintosäännössä.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Ei kantaa.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Ei kantaa.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Tulevassa työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelussa olevat asiakkaat tulevat olemaan hyvin kaukana avoimista työmarkkinoista ja palvelun suorat työllisyysvaikutukset tulevat jäämään vähäisiksi. Vaikutusta kuntatalouteen ei ole selvitetty riittävästi. Oletus on, että kaikki nykyisessä kuntouttavassa työtoiminnassa olevat asiakkaat, jotka eivät siirry käyttämään työllisyyspalveluja, aloittaisivat uuden palvelun. Todellista määrää ei voida kuitenkaan ennustaa velvoittavuuden puuttumisen ja määrärahasidonnaisuudesta johtuvan järjestämismäärän epäselvyyden takia. Nykyisellään kaikki asiakkaat ovat veloitettuja ilmoittautumaan työnhakijaksi, jolloin uudesta palvelusta ulkopuolelle rahoituksen takia jäävät tai velvoittavuuden takia ulkopuolelle jättäytyvät ovat vain työllisyyspalvelujen veloitteiden piirissä, mikä lisää työmäärää ja kysyntää työvoimaviranomaisille.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esitys ei anna riittävää ja oikeaa kuvaa uuden työ- ja toimintakyvyn palvelun velvoittavuuden puuttumisen ja määrärahasidonnaisuuden vaikutuksesta palveluista putoamiseen. Nyt oletus on, että kaikki kuntouttavassa työtoiminnassa olevat, jotka eivät siirtyisi työllisyyspalveluihin aloittaisivat uuden palvelun, mikä on hyvin epävarmaa velvoittavuuden ja järjestämismäärien epäselvyyden takia. Tällä on vaikutusta myös tiedolla johtamiseen ja kehittämiseen, sekä ennen muuta asiakkaiden komplisoituneiden tilanteisiin vastaamiseen.

Palosaari Tiina
BusinessOulu - Työllisyyspalvelut