

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Hyvinvointialue, Helsingin kaupunki tai HUS

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Hallituksen esityksen ehdotukset ovat pääosin kannatettavina. Uudistuksella tavoitellaan oikea-aikaisen tuen vahvistamista ja palvelurakenteen selkeyttämistä. Kannatettavaa on vahvistaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen asemaa (joista ei tehdä hallintopäätöstä ja jotka ovat ensisijaisia suhteessa sosiaalipalveluihin). Samoin on kannatettavaa korostaa ohjauksen, neuvonnan ja sosiaalihuollon ammattilaisen tuen oikea-aikaisuutta. On huomioitava, että moniammatillisuus ja erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö on monissa sosiaalihuollon asiakkuuksissa olennaista. Tuen tarvetta arvioitaessa on varmistettava, että asiakkaan tarpeiden mukaisesti hyödynnetään sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammatillista osaamista.

Hallituksen esityksen täsmennykset vireilletulosta, sosiaalihuollon asiakkuuden alkamisesta ja päättymisestä selkeyttävät sosiaalihuollon prosessisäätelyä. Erityisen tärkeänä pidetään sitä, että asiakkuus päättyy, kun sosiaalityön, sosiaaliohjauksen tai palvelujen järjestämiselle ei enää ole tosiasiallista tarvetta, ja että tämä kirjataan asiakastietoihin. Ohjauksen ja neuvonnan sisällyttäminen kaikkeen asiakastyöskentelyyn on myös erittäin kannatettavaa, samoin kuin mahdollisuus kirjata ohjaus ja neuvonta asiakastietojärjestelmään jo ennen varsinaisen sosiaalihuollon asiakkuuden alkamista.

Uudistuksella tavoitellut säästövaikutukset ovat epävarmoja ja laskentaperusteiltaan epäselviä. Ennaltaehkäisy on kannatettava tavoite, joka kuitenkin vaatii erityisesti alkuvaiheessa lisäresursseja. Vaikutukset myös syntyvät vasta pitkällä aikavälillä.

Esityksessä säästöjen arvioidaan syntyvän kirjaamisveloitteita keventämällä. Osa esitetyistä kirjaamismuutoksista on näennäisiä, eivätkä suoraan vähennä henkilöstömenoja. Sinällään kirjaamista koskevan sääntelyn keventäminen on kannatettavaa. Kirjaamisen tosiasiallinen vähentäminen edellyttäisi merkittäviä muutoksia Kanta-määrityksiin. On hyvä, että hallituksen esityksessä tunnustetaan kansallisten toimijoiden rooli kirjaamisen muutosten toimeenpanon tuessa, kouluttamisessa ja tiedottamisessa. Samanaikaisesti tulisi huomioida hyvinvointialueille muutoksesta aiheutuvat lisäkustannukset (mm. tietojärjestelmiin tehtävät muutokset, koulutukset ja osaamisen varmistaminen, muutoksen tukemiseen vaadittavat resurssit).

Muutosten toteuttaminen esitetyllä aikataululla on erittäin haastavaa. Pidempi valmistelu-aika vaaditaan erityisesti lapsiperheiden palveluihin ja työtoimintapalveluihin.

Asiakasmaksujen muutos aiheuttaa lisätyötä mm. asiakasmaksujen alentamisten kautta eikä korotus todennäköisesti Vaken asiakasprofiili huomioiden tule täysimääräisenä.

Hyvinvointialueen asukasprofiilissa iäkkäiden asiakasryhmässä korostuu pienituloisuus, ja merkittävä osa asiakkaista on esimerkiksi takuueläkkeen varassa toimeentulevia henkilöitä. Tämä rajoittaa olennaisesti asiakasmaksujen korotusten vaikutuksia maksutulojen kasvuun. Asiakasmaksujen korottamisesta saatavat lisätuotot jäävät todennäköisesti vähäisiksi, koska maksukyky on monilla asiakkailla rajallinen. Käytännössä maksujen korotukset johtavat usein maksujen alentamiseen tai perimättä jättämiseen, jolloin tavoiteltuja tuloja ei synny täysimääräisesti. Maksujen korottaminen lisää hyvinvointialueella hallinnollista työtä asiakasmaksujen alentamiseen ja kohtuullistamiseen liittyvien päätösten kautta. Esityksessä esitetyt arviot asiakasmaksujen tuottopotentialista eivät riittävästi huomioi pienituloisen väestön vaikutusta maksukertymään.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Kirjaamisveloitteisiin liittyvät ehdotukset ja niiden toteutumisedellytykset jäävät esityksessä epäselviksi ja muutokset vaikuttavat näennäisiltä, sillä nykyiseen palvelutarpeen arviointiin kuuluvia sisältöjä tulnaisiin jatkossa kirjaamaan asiakassuunnitelmaan. Tämä käytännössä lisää asiakassuunnitelmaan kirjattavien tietojen määrää. Lisäksi sosiaalihuollon Kanta-palveluihin siirtyminen lisää kirjaamisveloitteita. Oletuksena on, etteivät kirjaamismuutokset johda henkilöstömenojen vähenemiseen. Sosiaalihuollon palvelutarpeen jatkuvasti kasvaessa alueella ei ole tarkoituksenmukaista vähentää sosiaalihuollon peruspalvelujen henkilöstöä.

Esitykset henkilöstömenojen kohdentumisesta ja mahdollisista säästöistä ovat yleisluonteisia ja perustuvat osin epäselvään laskentalogiikkaan. Epäselväksi jää mahdollistaako lakimuutos tosiasiallisesti resurssien suuntaamisen ennalta ehkäiseviin palveluihin ja varhaiseen tukeen esitetyllä tavalla. Henkilöstöön liittyviin muutoksiin tulisi olla kytkettynä henkilöstövaikutusten arviointi, jotta tosiasiallisesti voitaisiin todentaa vaikutus kuluihin alentavasti (eikä esimerkiksi lisäisi sairaspoissaoloja).

Esityksessä on useita kannatettavia yksittäisiä ratkaisuja. Esimerkiksi ohjauksen ja neuvonnan kirjaaminen asiakastietojärjestelmään jo ennen varsinaisen asiakkuuden alkua parantaa mahdollisuuksia arvioida asiakkaan tuen tarvetta, palvelujen vaikuttavuutta ja asiakkaan asiakaspolku myöhemmin. Myös asiakkaan aktiivisen osallisuuden korostaminen on kannatettavaa.

On tärkeää huomioida vanhuspalvelulain RAI:ta koskevat vaateet säännöllisen palvelun arviointia koskien. Jos tämä edelleen vaaditaan, niin tuen tarpeen arviointi edelleen oltava laaja ja kattava, jotta tieto RAI-arviointiin saadaan asiakkaan toimintakyvystä kuvattua. Oleellista on päällekkäisen kirjaamisen minimointi ja tarpeeseen nähden riittävä kirjaaminen huomioiden tarvittavat tukitoimet/palvelut. Muutokset ovat tärkeää huomioida tietojärjestelmän osalta, jotta ohjaa oikein työskentelyä ja prosessia.

On keskeistä, että asiakkaalle tehdään alkuvaiheessa riittävän laaja, tilanteeseen vastaava ja laadukas tuen tarpeen arviointi. Huolellinen alkuarviointi mahdollistaa asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaisen ymmärtämisen sekä oikea-aikaisen ja tarkoituksenmukaisen palveluun ohjautumisen. Puutteellinen arviointi lisää riskiä siitä, että asiakkaan palvelutarpeet tarkentuvat vasta myöhemmin, mikä johtaa palvelujen toistuviin muutoksiin ja asiakkaan siirtymiseen palvelusta toiseen. Tämä heikentää sekä palvelujen vaikuttavuutta että asiakaskokemusta ja voi pitkällä aikavälillä lisätä myös kustannuksia.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Erytystä tukea tarvitsevaa asiakasta koskeva 5 a § esitys kannatettava. Sääntely on koottu yhteen pykälään, mikä selkeyttää kokonaisuuden hahmottamista. On tärkeää, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt pyritään tunnistamaan nykyistä paremmin ja ohjaamaan heidät oikea-aikaisesti tuen piiriin. Pykälässä kuvataan aiempaa selkeämmin myös se, mitä sosiaalihuollon palvelujen järjestämisessä tulee ottaa huomioon.

Pykälässä on kuvattu useita kannatettavia sisällöllisiä ratkaisuja. Sosiaalihuollon velvollisuutta erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan tukemisesta kuvataan selkeästi. Erytyksen myönteisenä

näyttäytyy kirjaus, jonka mukaan asiakasta tulee tavata henkilökohtaisesti riittävän usein sekä se, että palvelujen järjestämisessä korostetaan ammatillista harkintaa ja asiakkaan yksilöllisen tilanteen huomioimista.

Esitettyssä pykälässä on myös epäselvyyksiä, joita tulisi tarkentaa. Vaikka määritelmää on täsmennetty, tarvitaan edelleen tarkempaa kuvausta erityisen tuen tarpeen sisällöstä, arviointikriteereistä ja siitä, miten uusi määrittely suhteutuu voimassa olevaan sääntelyyn. Myös pykälässä käytettyjen käsitteiden, kuten suojelun tarpeen, sisältö jää osin tulkinnanvaraiseksi. Osin erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määrittely jää epäselväksi suhteessa sosiaalityön erityisiin tehtäviin. Täysin selkeää ei myöskään ole, milloin kyse on erityisen tuen tarpeesta ja milloin tukea tulisi järjestää ensisijaisten palvelujen tai erityispalvelujen kautta.

Erityistä tukea tarvitsevan lapsen määrittelyä tulee selkeyttää poistamalla viittaus 1 momenttiin. Viittaus johtaa osaltaan harhaan lain soveltajia. Koska alaikäisen kohdalla huoltajat vastaavat lapsen huollosta ja heillä on vastuu lastensa osalta palveluiden hakemisesta ja vastaanottamisesta, tulee alaikäisen lapsen erityisen tuen tarve arvioida aina myös suhteessa huoltajien toimintakykyyn. Perustelutekstissä on mainittu, että (säännöksen 1 momentin mukaan) kaikissa sosiaalihuollon toimissa, jotka koskevat lasta, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen osalta tulisi lisäksi huomioida palvelujen myöntämisen mahdollisuus silloin, kun huoltajat eivät ole palveluista yksimielisiä.

Perustelutekstiä tulee täsmentää asiakassuunnitelman ja omatyöntekijän nimeämistä koskevilta osin. Esityksen mukaan asiakassuunnitelmaa ei tarvitsisi laatia eikä omatyöntekijää nimetä, jos tuen tarve on tilapäinen tai se on muuten ilmeisen tarpeetonta. Näitä käsitteitä ei kuitenkaan avata riittävästi, ja niiden tulkinta voi vaihdella, mikä lisää virheellisten tai keskenään ristiriitaisten soveltamiskäytäntöjen riskiä.

On epäselvää, onko ehdotetulla muutoksella tosiasiallisia säästövaikutuksia. Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden parempi tunnistaminen ja palvelujen vahvistaminen voivat lisätä palvelujen tarvetta ja edellyttää lisää resursseja. Esityksessä ei ole riittävästi avattu, millä tavoin mahdolliset kustannusvaikutukset syntyvät tai kohdentuvat.

Myös vammaisten sosiaalityön näkökulmasta on tärkeää täsmentää erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan suhdetta ensisijaisiin palveluihin sekä sitä, mitä lain tasolla tarkoitetaan esimerkiksi vaatimuksella asiakkaan tapaamisesta "riittävän usein", sillä tällaiset ilmaisut jättävät liikaa tulkinnanvaraa.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

On tärkeää, että hyvinvoinnin edistämisen kokonaisuus on nostettu omaksi kohdaksi sosiaalihuoltolaissa. On kannatettavaa selkeyttää sosiaalihuollon roolia sekä kaikkien asiakasryhmien huomioimista.

“Hyvinvoinnin edistämällä tarkoitettaisiin sosiaalihuollon keinoin toteutettavaa suunnitelmallista poikkihallinnollista työtä, jonka tavoitteena on edistää väestö-, yhteisö- ja yksilötasolla ihmisten toimintakykyä ja sosiaalista osallisuutta, vähentää hyvinvoinnin uhkia sekä parantaa lasten ja nuorten kasvuolosuhteita. Uusi säännös korostaisi hyvinvoinnin edistämisen roolia osana sosiaalihuoltoa.” On hyvä, että tämä kokonaisuus näkyy tärkeänä osana yhteistyötä ja asiakkaille annettavaa ohjausta. Tätä on jo nyt pyritty vahvasti huomioimaan ja tuomaan mukaan mm. seniori- ja vammaisneuvonnassa sekä lisätään palvelukuvauksiin ja kilpailutuksiin.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotukset sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta koskien ovat monilta osin kannatettavia ja pääosin toteutettavissa. Tämä edellyttää kuitenkin vielä täsmennyksiä selkeyden, yhdenmukaisen soveltamisen ja käytännön toimivuuden varmistamiseksi.

On tärkeää ja kannatettavaa, että sosiaalityö ja sosiaaliohjaus nähdään ammatillisena asiantuntijatyönä eikä erillisinä sosiaalipalveluina, joista tehdään hallintopäätöksiä. Tämä vastaa monin osin jo nykyisiä käytäntöjä ja vahvistaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuutta. Muutos tukee sosiaalihuollon ydintehtävää ja luo hyviä lähtökohtia ammatillisen asiantuntijatyön kehittämiseksi tulevaisuudessa. Samalla on tärkeä huomioida kirjaamisen tärkeys ja se, miten mahdollisissa erimielisyystilanteissa turvataan asiakkaan oikeusturva.

Ehdotusten selkeyttä heikentää se, että sosiaalityöntekijän tehtäviä on kuvattu useassa eri pykälässä. Olisi perustellumpaa koota keskeiset tehtäväkuvaukset yhteen pykälään. Sosiaaliohjauksen tehtävä on kuvattu suppeasti ehdotetussa 15 §:ssä. Tehtäväkuvausta tulisi laajentaa, jotta se tukisi tavoitetta kustannusvaikuttavasta, moniammatillisesta ja näyttöön perustuvasta tuesta.

Esityksen 14.2§:n edellytykset sosiaalipalvelujen järjestämiselle vaikuttavat melko korkeilta. Lisäksi säännöksen sanamuoto on tulkinnanvarainen. On mahdollista, että säännöstä sovelletaan liian tiukasti ja palveluihin pääsyn kynnyksessä nousee kohtuuttoman suureksi.

Ehdotus on selkiyttävä parannus ja vastaisi hyvinvointialueen vanhushpalveluissa jo tehtyä työtä asiakasohjauksen ja päätöksenteon näkökulmasta. Neuvonnan ja ohjauksen merkitys korostuisi ja ero erillisiin asiakkaan tarpeen mukaisiin palveluihin, joihin tehdään viranhaltijapäätös, selkiytyisi.

Vanhushpalveluissa ohjausta annetaan myös terveydenhuollon ammattilaisten toimesta mm. neuvonta, ohjaus ja palvelutarpeen arviointi, erityisesti tarve korostuu muistiperheiden ohjauksessa ja tukemisessa sairaanhoitajan toimesta. Myös sairaalasta kotiutuvien ja kuntoutuvien asiakkaiden ohjauksessa ja arvioinnissa nähdään vanhusesiakkaiden kohdalla tärkeäksi sosiaalihuollon osaamisen lisäksi hoidon ja kuntoutusosaamisen merkitys. Tämä toimintatapa ja osaaminen täytyy jatkossakin varmistaa, eli miten lainsäädännön osalta huomioidaan moniammatillisuus asiakasohjauksen ja sosiaaliohjauksen näkökulmasta. Jatkossakin vanhusten tuen tarpeen arvioinnissa on keskeistä varmistaa asiakkaan tarpeen mukainen osaaminen (sosiaali- ja/tai terveydenhuollon ammattihenkilö).

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus uudesta lapsiperhepalvelusta ja siihen sisältyvästä taloudellisesta tuesta on joiltakin osin selkeä ja toteuttamiskelpoinen. Ehdotus antaisi hyvinvointialueille tarkoituksenmukaista liikkumavaraa palvelujen järjestämiseen alueelliset erityistarpeet huomioiden. Perheisiin, joissa on vammaisen lapsi, ja tuen tarve usein pitkäaikaista ja laaja-alaista, palveluja ei tulisi rajata ennalta määriteltyihin aikarajoihin.

Esitys kuitenkin jättää epäselväksi, miten perheterapeutin ja muu vaativampi psykososiaalinen osaaminen turvataan sosiaalihuollon lapsiperhepalveluissa. Ilman selkeitä rakenteita ja määriteltyjä osaamisvaatimuksia on riski, että palvelu jää liian yleisluonteiseksi eikä vastaa vaativien ja kompleksisten perhetilanteiden tarpeisiin. Tämä voi puolestaan heikentää palvelujen vaikuttavuutta ja johtaa raskaampiin ja kalliimpiin palveluihin (lastensuojelu ja erikoissairaanhoidon palvelut). Esimerkiksi vanhemmille, joilla on traumataustaa tai mielenterveysongelmia, ei riitä yleisluonteinen sosiaaliohjaus tai sosiaalityö, vaan he tarvitsevat tuekseen tiettyä erityisosaamista, jota tällä hetkellä on kehitetty esimerkiksi kasvatus- ja perheneuvonnassa.

Taloudellista tukea koskevat ehdotukset ovat pääosin kannatettavia. Esitys lastensuojelulain kaltaisen taloudellisen tuen myöntämismahdollisuudesta myös erityistä tukea tarvitsevalle lapselle on perusteltu. Myös lapselle myönnettävän taloudellisen tuen jättäminen huomioimatta toimeentulotukilaskelmassa on kannatettavaa. Samalla on kuitenkin tärkeää selkeyttää uuden taloudellisen tuen suhdetta toimeentulotukeen, jotta tuet toimivat rinnakkain eivätkä päällekkäin. On huomioitava, että kyseessä on osin uusi etuus ilman lisärahoitusta, ja jo nykyisin perheet voivat saada esimerkiksi lasten harrastuksiin harkinnanvaraista toimeentulotukea.

Kannatettavaa on myös se, että hyvinvointialueen tulee kuvata, millaisia linjauksia lapsiperhepalveluissa käytettävistä tukimuodoista on tehty.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus uudesta työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta on pääosin selkeä ja toteutettavissa oleva. Myönteistä on, että sääntelyä selkeytetään sosiaalisen kuntoutuksen ja työtoimintapalvelujen osalta, ja että hyvinvointialueille jää aiempaa enemmän mahdollisuuksia järjestää palveluja asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden perusteella. Myös sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisten työnjaon täsmentyminen on kannatettavaa, jotta molemmat toimijat voivat keskittyä omaan ydinsaamiseen. Samalla on kuitenkin tärkeää turvata asiakkaan oikeusturva, palvelujen ennakoitavuus ja eri asiakasryhmien yhdenvertainen asema.

Keskeiset täsmennystarpeet liittyvät palvelun velvoittavuuteen, osallistumatta jättämisen mahdollisiin seuraamuksiin sekä asiakkaan toimeentuloon. Vaikka uuden palvelun kautta olisi mahdollista palauttaa työttömyysturva-oikeus, lakiesityksestä ei käy riittävän selvästi ilmi, milloin palvelu on velvoittavaa ja millä perusteilla mahdollisia seuraamuksia arvioidaan. Lisäksi 17 §:n ja 17 a §:n välistä suhdetta tulee selkeyttää erityisesti mahdollisten rahamuotoisten etuuksien, palveluun hakeutumisen kannustimien ja toimeentulotukilain 2 a §:n mukaisen työnhakijaksi ilmoittautumisen velvollisuuden näkökulmasta.

Erytistä huomiota tulee kiinnittää sosiaalisen kuntoutuksen asemaan. Valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu sitä, että sosiaalinen kuntoutus on vakiintuneesti kattanut myös avo- ja laitospalveluun päihde- ja riippuvuuskuntoutuksen. Jatkovalmistelussa on siksi varmistettava, ettei uuden sääntelyn seurauksena heikennetä näiden palvelujen oikeudellista asemaa tai asiakkaiden oikeutta kuntoutusrahan sosiaalihuoltolain mukaisessa laitospalveluun päihde- ja riippuvuuskuntoutuksessa.

Vammaispalvelujen näkökulmasta on myönteistä, että ehdotettu sääntely tukee vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia ensisijaisen lain mukaiseen toimintaan ja mahdollistaa edelleen toimintakykyä ylläpitävän ja edistävän työtoiminnan järjestämisen. Koska palvelu ei kuitenkaan ole työllistymistä edistävä palvelu eikä siihen aina liity taloudellista etua, palveluun motivointi voi olla käytännössä haastavaa. Tämän vuoksi asiakkaiden neuvontaan, palvelun tavoitteiden selkeään kuvaamiseen sekä osallistumisen vaikutusten ymmärrettävään avaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Velvoittavuuden ja taloudellisen edun poistuessa myös palveluun tulevien asiakkaiden kokonaismäärän arviointi on hyvinvointialueelle vaikeaa, joka voi haastaa palvelun kustannustehokasta suunnittelua ja järjestämistä. Siten muutokset vaatisivat selkiyttämisen lisäksi riittävän valmisteluajan.

Lakiesityksen tavoitteet ovat siten pääosin kannatettavia, mutta jatkovalmistelussa on välttämätöntä täsmentää palvelun velvoittavuutta ja seuraamuksia,

asiakkaan toimeentuloon liittyviä kysymyksiä sekä sosiaalisen kuntoutuksen, erityisesti päihde- ja riippuvuuskuntoutuksen asemaa uudessa sääntelyssä. Näillä täsmennyksillä lakiesitys olisi selkeämpi, paremmin toimeenpantavissa ja tukisi tarkoituksenmukaisella tavalla asiakastarpeita sekä hyvinvointialueiden mahdollisuuksia järjestää palvelut vaikuttavasti.

Vammaispalvelujen näkökulmasta on myönteistä, että pykälät 17 ja 17 a tukevat myös vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia ensisijaisen lain mukaiseen toimintaan. Sääntely korostaa vaikeasti työllistyville ja työvoiman ulkopuolella oleville työkäisille henkilöille annettavaa tukea ja mahdollistaa jatkossakin toimintakykyä ylläpitävän ja edistävän työtoiminnan järjestämisen.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen sosiaalihuoltolain 28 § jäisi voimaan. Pykälää ei kuitenkaan ole päivitetty vastaamaan sosiaalihuoltolain uudistusta. Tämä heikentää sääntelyn selkeyttä. 28 §:ssä säädetään esimerkiksi vertaisryhmätoiminnan järjestämisestä erityistä tukea tarvitseville, vaikka uudessa sosiaalihuoltolain 18 §:ssä lapsiperhepalvelujen yhteydessä vertaisryhmiä voidaan järjestää väestön tarpeen mukaan. Lisäksi 28 §:ssä mainittu erityistä tukea tarvitsevan lapsen tukihenkilö pääsääntöisesti sopii toteuttavaksi osana lapsiperhepalvelua. Todetaan, että 28 § tulisi päivittää tai sen sisältö tulisi kytkeä selkeämmin uudistettuun lapsiperhepalveluja koskevaan sääntelyyn.

Lastenvalvojan tehtäviä ehdotetaan täsmennettäväksi uudessa 29 c §:ssä. Mikäli lastenvalvojien tehtävistä säädetään sosiaalihuoltolaissa, sääntelyn tulee kattaa vakiintuneet ydintehtävät, joita ovat lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta sekä elatusta koskevien sopimusten valmistelu ja vahvistaminen sekä vanhemmuuslain mukaiset tehtävät.

Esityksessä lastenvalvojien tehtäviksi ehdotetaan lisäksi täytäntöönpanosovittelua ja tuomioistuinsovittelun asiantuntijatehtäviä. Näitä tehtäviä ei tule säätää lastenvalvojien tehtäviksi. Hyvinvointialueella tulee olla riittävä joustavuus päättää näiden tehtävien käytännön organisoinnista. Vaikka ehdotettu sääntely ei lisäisi hyvinvointialueiden tehtäviä, se muuttaisi käytännössä lastenvalvojien työnkuvaa merkittävästi. Pykälän 1 momentin 5 kohdassa esitetyn lastenvalvojan tehtävän ”muut lapsen edun varmistamiseksi välttämättömät tehtävät” tulisi kuulua hyvinvointialueen järjestämisvastuulle, eikä sitä tulisi osoittaa yksinomaan lastenvalvojan tehtäväksi.

Mikäli lastenvalvojien tehtävät kootaan yhteen pykälään, sääntelyn tulisi koskea laajemmin perheoikeudellisia palveluja kokonaisuutena. Selkeyden vuoksi samaan pykälään olisi järkevää siirtää myös sosiaalihuoltolain 14 §:ssä mainitut adoptioeuvonta ja perheasioiden sovittelu.

Esityksessä korostetaan lastenvalvojan velvollisuutta huomioida ja turvata lapsen etu sopimuksia valmisteltaessa ja vahvistettaessa. Esityksessä ei huomioida lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain säännöksiä lapsen edun arvioinnista ja lapsen mielipiteen selvittämisestä

(lapsenhuoltolaki 8 §, 10 §, 11 §). Lapsen edun arviointi edellyttää lisäksi käytettävissä olevaa ajantasaisista tiedoista lapsen tilanteesta. Nykyisten tietosuojasääntöjen mukaan lastenvalvojalla ei ole suoraa käyttöoikeutta lapsen lastensuojelutietoihin asiakastietojärjestelmässä. Jos lastenvalvojalle asetetaan esityksessä kuvattu korostunut velvollisuus huolehtia lapsen oikeuksien ja edun toteutumisesta koko prosessin ajan, edellyttää tämä myös asianmukaisia tiedonsaantioikeuksia (käyttöoikeusasetus). Lisäksi esityksen toteutus ”Sopimusta ei kuitenkaan voitaisi vahvistaa, jos olisi syytä epäillä, että se olisi lapsen edun vastainen. Asiasta tehtäisiin tällöin kirjallinen päätös perusteluineen ja muutoksenhakuohjeineen.” on kannatettava, mutta muotoilu poikkeaa lapsenhuoltolain nykyisestä olettamasta. Tämän osalta tulee varmistaa, että sosiaalihuoltolain ja lapsenhuoltolain säännökset ovat yhtenevät.

On tärkeää varmistaa, että sosiaalihuoltolain uudessa lapsiperhepalvelussa turvataan riittävästi myös eroperheiden psykososiaalinen tuki sekä moniammatillinen yhteistyö.

Psykososiaalisten menetelmien osalta esitys sisältää kannatettavia muutoksia. Jatkossa psykososiaaliset menetelmät olisivat osa sosiaalihuollon yleispalveluja ja toteutuisivat osana sosiaalihuollon ammatillista asiantuntijatyötä tai sosiaalipalveluja, kuten lapsiperhepalvelua. Tämä tarkoittaa, että erillinen nuorille kohdennettu mielenterveystyön palvelu poistuu, ja tukea voidaan tarjota joustavammin osana muuta sosiaalihuollon palvelua. Erityisen myönteistä on, että psykososiaalisten menetelmien käyttö esimerkiksi kuraattoripalveluissa koulu- ja oppilaitosympäristöissä olisi jatkossa aiempaa sujuvampaa.

**9 Lausuntopalaute sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaiheessa: neuvonta ja ohjaus, vireilletulo ja sosiaalihuollon asiakkuus, yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon ja tuen tarpeen arviointi (luvut 2 ja 4)
Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?**

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotukset sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaiheeseen ovat kannatettavia, pääosin selkeitä ja toteutettavissa olevia. Esitys tukee asiakaslähtöisyyden vahvistamista, tuen tarjoamista riittävän varhain sekä palvelukeskeisyydestä luopumista.

Ohjauksen ja neuvonnan sisällyttäminen asiakastyöhön kokonaisuudessaan on todella kannatettava ajatus ja vastaa sosiaalihuollon tarkoitusta ennalta ehkäistä ongelmia. Ohjauksen ja neuvonnan kirjaamisen mahdollistaminen myös ilman varsinaisen asiakkuuden avaamista on merkittävä ja toivottu uudistus. Siinä tulee huomioiduksi asiakasprosessien jatkuvuus ja mahdollisesti myöhemmin tulevat laajemmat tuen tarpeen arvioinnit. Ehdotuksen käytännön toteutus edellyttää kansallisen tason ohjeistusta ja ohjausta, jotta eri alueet toimivat asiassa samoin. Esitys mahdollistaisi erilaisia ohjauksen ja neuvonnan toteutustapoja ja nämä tulee ohjeistaa selkeästi. Tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen ei ole nopeaa eli hyvinvointialue tarvitsee tähän mahdollisesti väliaikaisia linjauksia siirtymäkaudeksi.

Moniammatillisen ohjauksen ja neuvonnan tarve korostuu ikääntyneiden osalta. Huomioitavaa on, ettei pelkästään sosiaalihuollon ammattihenkilöiden osaaminen ole kaikissa tilanteissa riittävää, vaan myös terveydenhuollon ammattihenkilöiden asiantuntemus on välttämätöntä.

Vireilletuloa ja asiakkuuden alkamista koskevat täsmennykset ovat kannatettavia. Erityisen myönteinen uudistus on asiakkuuden päättämistä koskeva selkeä kirjaus silloin, kun tuen tarvetta ei enää ole. Esityksessä tulisi huomioida nykyistä selkeämmin tilanteet, joissa asiakkaan ja ammattilaisen arviot tuen tarpeesta poikkeavat toisistaan. Asiakkaan oikeus henkilökohtaiseen yhteydenottoon seitsemän arkipäivän kuluessa, on pääosin kannatettava ja vahvistaa palvelujen saavutettavuutta. Käsitteen ”viipymättä eli ilman aiheetonta viivytystä” käytännön merkitys jää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi. Myöskään velvoitteen vaikutuksia palvelujen kysyntään ja resursseihin ei ole avattu riittävästi.

Ikääntyneiden osalta on tärkeää, että henkilökohtainen yhteydenotto voi jatkossakin tapahtua myös terveydenhuollon ammattihenkilön toimesta, kuten nykyisissä asiakasohjausmalleissa. Ikääntyneiden osalta tuen tarpeen arviointi sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan toimesta ei ole kaikkien asiakkaiden kohdalla tarkoituksenmukaista. Tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammatillista osaamista asiakkaan tilanteen mukaisesti. Tuen tarpeen arvioinnin tulisi jatkossakin voida tehdä tarvittaessa myös terveydenhuollon ammattilainen, jolla on riittävä sosiaalihuollon tuntemus.

Lapsiperheiden osalta muutos kohti ensiarvioon ja nopeaan tuen tarpeen arviointiin perustuvaa toimintamallia on erittäin myönteinen. Se nopeuttaa avun saamista ja tukee varhaista tukea. Esityksessä tulisi olla huomattavasti selkeämmin kirjattu ja ilmaistu tilanne, jossa sosiaalihuollon asiakkuus voi alkaa myös silloin, kun lapsella/perheellä on selkeä tuen tarve, vaikkei huoltajat (erityisesti etähuoltaja) olisi halukas vastaanottamaan palveluja.

Muutosehdotuksia (luvut 2 ja 4) pidetään pääosin kannatettavina, selkeinä ja toteutettavissa olevina. Esitys tukee asiakaslähtöisyyden vahvistamista, tuen tarjoamista riittävän varhain sekä siirtymää palvelukeskeisyydestä kohti yksilölliseen tarpeeseen perustuvaa työskentelyä.

Neuvonnan ja ohjauksen vahvistaminen sosiaalihuollon keskeisenä tehtävänä on erittäin kannatettavaa. Ehdotus tukee aikuissosiaalityön ennaltaehkäisevää roolia ja mahdollistaa asiakkaiden tukemisen varhaisessa vaiheessa ilman raskaita prosesseja. Ohjauksen ja neuvonnan kirjaamisen mahdollistaminen ilman varsinaisen asiakkuuden avaamista on toivottu uudistus, joka tukee asiakasprosessien jatkuvuutta ja myöhempää tuen tarpeen arviointia. Ehdotuksen käytännön toimeenpano edellyttää kuitenkin kansallista ohjeistusta, jotta kirjaamiskäytännöt ja toimintatavat ovat yhdenmukaisia eri hyvinvointialueilla. Lisäksi tietojärjestelmien kehittämistarpeet ovat merkittäviä, eikä muutoksia voida toteuttaa nopeasti, mikä edellyttää siirtymävaiheen ratkaisuja.

Vireilletuloa ja asiakkuuden alkamista koskevat täsmennykset selkeyttävät sosiaalihuollon prosessia. Asiakkuuden kytkeminen tuen tarpeen arviointiin sekä asiakkuuden päättämistä koskeva selkeä sääntely silloin, kun tuen tarvetta ei enää ole, tukevat suunnitelmallista ja tarkoituksenmukaista työskentelyä. Esityksessä tulisi kuitenkin nykyistä selkeämmin huomioida tilanteet, joissa asiakkaan ja ammattilaisen arviot tuen tarpeesta poikkeavat toisistaan. Lisäksi rajanveto neuvonnan, tuen tarpeen arvioinnin ja varsinaisen asiakkuuden välillä voi käytännössä jäädä tulkinnanvaraiseksi, mikä korostaa ohjeistuksen tarvetta.

Yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon ja oikeus henkilökohtaiseen keskusteluun seitsemän arkipäivän kuluessa vireilletulosta ovat pääosin kannatettavia ja vahvistavat palvelujen saavutettavuutta. Monikanavaisuuden ja matalan kynnyksen yhteydenoton edistäminen tukee asiakkaiden yhdenvertaista pääsyä palveluihin. Käsitteen ”viipymättä eli ilman aiheetonta viivytystä” käytännön merkitys jää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi. Lisäksi esityksessä ei riittävästi arvioida velvoitteiden vaikutuksia palvelujen kysyntään ja henkilöstöresursseihin, mikä on keskeinen toteutettavuuteen vaikuttava tekijä.

Tuen tarpeen arviointiin siirtyminen palvelutarpeen arvioinnista on sisällöllisesti perusteltu ja aikuissosiaalityön näkökulmasta kannatettava muutos. Se vahvistaa ammatillista harkintaa ja mahdollistaa asiakkaan kokonaistilanteen huomioimisen aiempaa joustavammin. Samalla arvioinnin kiinnittyminen osaksi kaikkea asiakastyötä tukee työn vaikuttavuutta. Muutos edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja sekä toimivia monialaisen yhteistyön rakenteita, jotta arviointi voidaan toteuttaa laadukkaasti ja oikea-aikaisesti.

Ehdotukset ovat strategisesti oikeansuuntaisia ja tukevat aikuissosiaalityön kehittämistä. Toteutettavuus edellyttää kuitenkin valtakunnallisesti yhtenäistä ohjeistusta, tietojärjestelmäkehitystä sekä realistista arviota resurssivaikutuksista.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotukset asiakassuunnitelmaa ja omatyöntekijää koskevassa luvussa ovat kannatettavia ja pääosin selkeitä. Sääntelyn kokoaminen yhteen ja asiakassuunnitelman merkityksen korostaminen selkeyttävät sosiaalihuollon toteuttamista ja tukevat asiakkaan tuen suunnittelua. Esityksessä jää osin epäselväksi, missä tilanteissa asiakassuunnitelma on aina laadittava ja missä tilanteissa sen laatiminen on harkinnanvaraista. Tätä tulisi siten, että erotellaan selkeästi velvoittavat ja suosituksenomaiset tilanteet.

Asiakassuunnitelman täsmentäminen ja sen painoarvon lisääminen ovat perusteltuja. Yhden sosiaalihuollon palvelut kattavan asiakassuunnitelman laatiminen on erityisesti asiakkaan näkökulmasta kannatettavaa, sillä se vähentää päällekkäistä suunnittelua ja tukee eri ammattilaisten

välistä yhteistyötä. Samalla tulee tunnistaa tähän liittyvät käytännön haasteet, joissa asiakkaan tuen tarpeeseen vastataan useiden eri palvelutehtäväkokonaisuuksien kautta. Yhteisen asiakassuunnitelman laadintaa ja toteuttamista voivat vaikeuttaa myös nykyiset tietojärjestelmärajaukset, rekisterien väliset näkyvyysongelmat ja käyttöoikeuskysymykset, esimerkiksi tilanteissa, joissa osa palveluista toimii terveydenhuollon rekisterin alla. Näiden haasteiden ratkaiseminen edellyttää kansallista ohjeistusta sekä teknisiä muutoksia asiakastietojärjestelmiin.

Omatyöntekijää koskevat ehdotukset ovat pääosin perusteltuja ja kannatettavia. Omatyöntekijän nimeäminen silloin, kun se on asiakkaan tuen tarpeisiin vastaamiseksi tarpeellista, tuo joustavuutta ja vastaa asiakasryhmien erilaisia tarpeita. Säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi selkeyttää vielä vahvemmin omatyöntekijän vastuista vastata asiakkaan koko sosiaalihuollon kokonaisuudesta eikä vain yksittäisestä palvelusta tai palvelutehtävästä. Erityisesti Kanta-palvelujen käyttöönoton myötä käsitteen ”asia” käyttö voi johtaa väärintulkintoihin, koska asiakkaalla voi olla samanaikaisesti useita asioita vireillä eri palveluissa.

Esitys on pitkälti linjassa nykyisten käytäntöjen kanssa myös erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta: sosiaalityöntekijä toimii edelleen omatyöntekijänä ja asiakassuunnitelman laatimisvelvoite säilyy.

Vammaispalvelujen näkökulmasta on tärkeää, että asiakassuunnitelma laaditaan jatkossakin aina silloin, kun asiakkaalla on pitkäaikainen ja monipalveluinen tuen tarve, kuten vammaispalveluissa tyypillisesti on, vaikka yksittäisissä, suppeissa palveluissa suunnitelmaa ei laadittaisi.

Ikääntyneiden osalta on olennaista, että asiakassuunnitelman laatiminen säilyy jatkossakin mahdollisena myös terveydenhuollon ammattihenkilöille. Moniammatillinen näkökulma on välttämätön erityisesti silloin, kun asiakkaan tuen tarpeet liittyvät sekä sosiaalisiin että terveydellisiin kysymyksiin. Tämä mahdollisuus tulisi varmistaa myös uudistetussa sääntelyssä.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus erityistä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoituksesta ei ole kokonaisuutena riittävän selkeä, eikä sellaisenaan toteuttamiskelpoinen. Erityisesti asiakasmitoituksen laskentaperusteet jäävät epäselviksi, eikä esityksessä avata riittävästi, mihin mitoituskokous perustuu. Epäselväksi esimerkiksi jää, miten asiakasmitoitus tulee laskea tilanteissa, joissa sosiaalityöntekijällä on samanaikaisesti asiakkaita eri asiakasryhmistä ja -segmenteistä (esim. lapset/aikuiset, erityistä tukea tarvitsevat/lastensuojeluasiakkaat). Esityksen oletus on, että ett-lapsen sosiaalityöntekijöillä olisi asiakkuudessa vain ko. ryhmään kuuluvia lapsia. Oletus ei kuitenkaan vastaa käytännön työtä hyvinvointialueella. Näin ollen se saattaa tarpeettomasti rajoittaa palvelujen järjestämisen joustavuutta.

Lisäksi mitoitusluvun (47 asiakasta) perustelut jäävät puutteellisiksi. Esitys ei suhteuta mitoitusta riittävästi työn vaatavuuteen tai asiakkaiden tuen tarpeen intensiteettiin. 47 ett-lastasta per sosiaalityöntekijä on korkea suhteessa lakiuudistuksen tavoitteisiin (sosiaalityön roolin kasvattaminen, aidosti kohtaava ja muutokseen tähtäävä työskentely). Asiakasryhmä on varsin vaativa ja pitkälti verrattavissa lastensuojelun avohuollon asiakkuuksiin, joissa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän enimmäisasiakasmäärä on säädelty selvästi matalammaksi. Esitys ei avaa perusteita tälle. Käytännössä esitetty mitoitustarve jättää sosiaalityöntekijälle vain rajallisesti aikaa tavata asiakkaina olevia lapsia ja perheitä sekä tehdä suunnitelmallista ja vaikuttavaa työtä. Esityksen mukainen mahdollisuus ylittää asiakasmitoitustarpeita tilapäisesti on kannatettava ja tukee joustavaa työn organisointia ja seuranta.

Esitettyjen muutosten seurauksena sosiaaliohjauksen piiriin tulee ohjautumaan entistä haastavampia asiakas- ja perhetilanteita. Kokonaisuudessa on huomioitava, että sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuuden vahvistaminen edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja myös sosiaaliohjauksen puolella. Mikäli sosiaaliohjaajien asiakasmääriä ei mitoiteta tai seurata, on vaarana, ettei heille jää riittävästi aikaa varsinaiseen ohjaukseen ja muutostyöhön. Tämä voi johtaa tuen tarpeiden kasautumiseen ja viivästymiseen, mikä on ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa.

Asiakasmitoituksen sitova sääntely ei ole perusteltua, vaan palvelujen järjestämisen tulee perustua asiakkaan yksilölliseen tuen tarpeeseen. Palvelujen kohdentamisessa keskeistä tulee olla asiakkaan tarpeen arviointi, ei ennalta määritelty mitoitustarve. Asiakaslähtöinen ja tarpeeseen perustuva palvelujen järjestäminen tukee paremmin palvelujen vaikuttavuutta ja mahdollistaa resurssien kohdentamisen sinne, missä tarve on suurin. Epäselväksi esimerkiksi jää, miten asiakasmitoitustarve laskea tilanteissa, joissa sosiaalityöntekijällä on samanaikaisesti asiakkaita eri asiakasryhmistä ja -segmenteistä (esim. lapset/aikuiset, erityistä tukea tarvitsevat/lastensuojeluasiakkaat). Esityksen oletus on, että ett-lapsen sosiaalityöntekijöillä olisi asiakkuudessa vain ko. ryhmään kuuluvia lapsia. Oletus ei kuitenkaan vastaa käytännön työtä hyvinvointialueella.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Ehdotus hoidon ja huolenpidon turvaavia päätöksiä koskevan sosiaalihuoltolain 46 §:n kumoamisesta on kannatettava. Sosiaalihuoltolain 46 §:n kumoamista koskeva ehdotus on perusteltu, sillä kyseisen säännöksen soveltaminen on osoittautunut käytännössä hankalaksi.

36 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan virheellisesti kolmannen momentin sijaan todennäköisesti toiseen momenttiin (s. 249). Samankaltainen virhe esiintyy myös pykälän 3. ja 4. momenttien perusteluissa. On myös mahdollista, että lakiesityksestä puuttuu kokonaan 36 §:n toinen momentti ja sen perustelut.

38 §:n uusi nimiehdotus ”Tuen tarpeisiin vastaamisen periaatteet ja vaikuttavuus” on osittain epätarkka ja kaipaisi uudelleenarviointia. Säännöksessä painottuu erityisesti asiakkaan tuen tarpeisiin vastaaminen, tavoitteiden toteutumisen seuranta sekä tuen riittävyden arviointi yhdessä

asiakkaan kanssa. Vaikuttavuuden käsitteen korostaminen sosiaalihuollossa on tärkeää, mutta termiä tulisi käyttää harkiten, etteivät sen merkitykset hämärtyisi. Pykälän nimeä voisi tarkentaa esimerkiksi muotoon ”... ja tavoitteellisuus” tai ”... ja hyötyjen arviointi”, jolloin arvioinnin näkökulma säilyisi ja nimi vastaisi paremmin säädöksen sisältöä sekä lainsäätäjän alkuperäistä tarkoitusta. Ruotsinkielinen vaihtoehto ”Principer för och effekter av att tillgodose stödbehov” kuvaa sisältöä tässä suhteessa suomenkielistä nimiehdotusta onnistuneemmin.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä koskeva ehdotus on pääosin kannatettava, mutta edellyttää täsmentämistä, jottei synny tulkintaristiriitoja, ja että sääntelyä on mahdollista toteuttaa arjen työssä. Lainsäädännössä on tärkeää tunnistaa sosiaalityöntekijän erityinen osaaminen ja sen kohdentaminen tarkoituksenmukaisiin asiakkaisiin.

Esityksessä todetaan, että sosiaalityöntekijän erityinen osaaminen voi kohdentua sekä asiakkuuksiin että yksittäisiin asiakastilanteisiin, ja että sosiaalityöntekijä voisi toimia omatyöntekijänä tai sosiaaliohjaajan työparina tietyssä vaiheessa asiakkuutta. Perustelutekstissä todetaan kuitenkin myös, että sosiaalityöntekijän tehtävänä voi olla ”muutoin asiakkuudesta vastaaminen”. Tämä ilmaisu jää liian epäselväksi. Lisäksi 1.5 §:n perusteluissa tulisi kuvata kattavammin esimerkkejä tilanteista, joissa asiakas saa paljon tai erityisen vaativia palveluja. Tämä korostuu erityisesti työikäisten asiakkaiden kohdalla, joiden tuen tarve voi ilmetä eri tavoin ja muuttua nopeasti.

Lainsäädännön tasolla on haastavaa kuvata riittävän kattavasti kaikkia mahdollisia tilanteita, joissa sosiaalityöntekijän erityinen osaaminen on tarpeen. Pykälän soveltaminen edellyttää hyvinvointialueilta hyvin aktiivista asiakkuuksien tunnistamista, segmentointia ja näiden seuranta. Huomioitavaa on myös se, ettei asiakkaan kannalta ole tarkoituksenmukaista siirtää toistuvasti asiakkuutta sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan välillä, vaan työskentelyssä tulee huomioida riittävä pitkäjänteisyys.

Esityksen säästövaikutukset jäävät avoimeksi. Sosiaalityöntekijän erityisen osaamisen kohdentaminen voi tukea oikea-aikaista ja vaikuttavaa työtä, mutta se edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja eikä sellaisenaan automaattisesti johda kustannussäästöihin.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus uudesta sosiaalihuoltolain 47 §:stä on selkeä, pääosin toteuttamiskelpoinen ja kokonaisuutena kannatettava. Ehdotus vahvistaa sosiaalihuollon johtamisrakennetta ja sosiaalihuollon johtamisen asiantuntemusta hyvinvointialueilla. Sosiaalihuollon palvelujen johtaminen rinnastuisi tämän uudistuksen myötä terveydenhuollon johtamisrakenteeseen, vastaavalla tavalla kuin terveydenhuollossa. Sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija edistäisi sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välistä yhteensovittamista yhteistyössä terveydenhuollon vastaavan lääkärin kanssa. Tämä on tärkeää sosiaali- ja terveydenhuollon integraation näkökulmasta.

Säännös antaa sosiaalihuollosta vastaavalle viranhaltijalle aiempaa vahvemman mandaatin edistää sosiaalihuollon kokonaisuuksia hyvinvointialueella. Uudelle viranhaltijalle määritellyt vastuut ovat laaja-alaisia. Esityksessä todetaan, että sosiaalihuoltolain 47 §:n mukainen erillinen sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija johtaa kehittämistä ja vastaa toimintakokonaisuuden lainmukaisuudesta ja yhteensovittamisesta. Perustelutekstissä todetaan, että viranhaltija tekisi päätöksiä uusista palveluista ja toimintatavoista. On huomioitavaa, että tämänkaltainen päätöksenteko ei voi kuulua vastaavan viranhaltijan tehtäviin, joten perusteluteksti vaatii tältä osin korjaamista.

Toimeenpanon osalta on olennaista, että pykälä jättää hyvinvointialueelle mahdollisuuden määrittellä sosiaalihuollosta vastaavan viranhaltijan tehtävän sijoittuminen omassa organisaatiossaan ja hallintosäännössä. Tämä mahdollistaa alueellisten rakenteiden huomioimisen ja tehtävän tarkoituksenmukaisen organisoinnin.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus on pääosin selvä ja toteuttamiskelpoinen. Kirjaamista koskeva sääntely ohjaisi jatkossa kirjaamaan vain asiakkaan tilanteen kannalta olennaiset tiedot. Toisaalta ehdotettu muutos asiakastietolain 17 §:ään jättää epäselväksi, miten kirjaamisvelvollisuus tosiasiallisesti muuttuisi suhteessa voimassa olevan lainsäädännön ”tarpeellisiin ja riittäviin tietoihin”. Lisäksi tulisi arvioida esityksen mahdolliset vaikutukset terveydenhuollon kirjaamiseen. Esityksessä on huomioitava, ettei kirjaamiseen käytettävä aika välttämättä vähene, kun kirjattavan asian tiivistämiseen olennaisuuteen täytyy kiinnittää tarkempaa huomiota.

Huomioitavaa on, että esityksessä ehdotetut muutokset tarkoittavat isoja muutoksia nykyisin sosiaalihuollon tietojärjestelmiin, kirjaamista koskeviin ohjeistuksiin ja kirjaamisen käytäntöihin. Esityksessä arvioitu 18 kuukauden toimeenpanon aikaan tulee suhtautua hyvin varauksella. On hyvä, että esityksessä tunnistetaan kansallisten toimijoiden rooli muutosten toimeenpanon tuessa, kouluttamisessa ja tiedottamisessa. Jos muutokset toteutuvat hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla, tulee hyvinvointialue ottaa varhaisessa vaiheessa mukaan niiden toteutuksen suunnitteluun ja yhteisesti sopia toimeenpanon tarkemmasta aikataulusta.

Huomioitavaa on, että välittömästi sosiaalihuollon Kanta-palvelujen käyttöönoton jälkeen toteutettava muutos tulee väistämättä kuormittamaan sosiaalihuollon henkilöstöä riippumatta siitä, miten odotetusta tai toivotusta muutoksesta on kyse. Kirjaamiseen liittyvien muutosten viestinnän tulee olla selkeää ja ymmärrettävää, ja siinä tulee huomioida ammattilaisten jaksaminen jatkuvien muutosten keskellä. Esityksessä on mainittu, että kirjaamista voisi ”toteuttaa soveltuvilla tavoilla ilman päivitettyjä asiakirjarakenteita ja luokituksia”. Tämä herättää erityistä huolta ja jättää epäselväksi, mitä tämä käytännössä tarkoittaisi ja miltä osin kirjaamista olisi mahdollista toteuttaa. On syytä arvioida tulisiko kirjaamiseen liittyvät muutokset toimeenpanna vasta, kun tarvittavat muutokset asiakirjarakenteisiin ja tietojärjestelmiin on saatu valmiiksi. Väliaikaisratkaisut eivät usein ole toimivia ja ne kuormittavat henkilöstöä ja vievät resursseja.

Ehdotuksessa ei ole riittävästi tarkasteltu sosiaali- ja terveydenhuollon välistä rajapintaa ja yhteisiä palveluita. Jotta sosiaali- ja terveydenhuollon osittain päällekkäiseltä ja paljon aikaa vievältä kirjaamiselta vältytään, tarvitaan keskeisissä yhteisissä palveluissa yhteiset sosiaali- ja terveydenhuollon asiakirjarakenteet ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon yksi yhteinen rekisteri. Tällä olisi merkittäviä vaikutuksia päällekkäisen kirjaamisen vähentämiseen sekä ajantasaisen asiakastiedon käytettävyyteen.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Korotusten myötä saattaa lisääntyä asiakasmaksujen alentamiseen liittyvä päätöksenteko ja työ. Lisätyötä myös siirtymävaiheessa, hinnastojen ja päätösten sekä asiakasohjauksen merkeissä. Asumista tukevien palvelujen osalta säilyy mahdollisuus periä maksu tukipalveluista sekä esim. Sket maksu.

Maksutuottojen arviot ja niiden suhde rahoitukseen

Hyvinvointialue suhtautuu varauksella ehdotukseen, jossa tulosidonnaisten asiakasmaksujen korotuksiin perustuvaa arvioitua maksutulojen kasvua käytetään perusteena rahoituksen leikkaamiselle. Aiemmista asiakasmaksukorotuksista ei ole tietoa, että niiden tuottoarvioita olisi jälkikäteen arvioitu toteutuneen mukaisesti tai että mahdollinen alijäämä olisi huomioitu myöhemmässä rahoituksessa. Tästä huolimatta uusille rahoitusleikkauksille esitetään perusteet maksutuottojen arvioihin nojaten, mutta laskelmien läpinäkyvyyttä ei ole riittävästi avattu.

Tulosidonnaisten asiakasmaksujen korotuksen todellinen tuotto voi jäädä arvioitua heikommaksi esimerkiksi maksujen alentamisen, perimättä jättämisen ja kasvavien luottotappioiden vuoksi. Näitä tekijöitä ei ole riittävästi huomioitu maksutulojen vaikutusarvioissa. Lisäksi maksukorotukset lisäävät hallinnollista työtä – kuten hakemusten määrä alentamisen ja perimättä jättämisen osalta – mikä tuottaa hyvinvointialueille pysyviä kustannuksia ja heikentää korotusten todellista nettohyötyä, mutta taloudellisissa arvioissa näitä ei ole käsitelty.

Ehdotuksessa ei myöskään oteta kantaa siihen, arvioidaanko maksutulojen toteutuminen jälkikäteen ja oikaistaanko rahoitusta, jos tulokertymä jää ennakoitua pienemmäksi. On tärkeää, että asiakasmaksujen korotuksiin liittyvät arviot perustuvat avoimiin laskelmiin ja niiden toteutuminen arvioidaan sekä rahoitusta voidaan tarvittaessa oikaista osana rahoituksen määräytymistä.

Tulosidonnaisten maksujen korotukset

Maksuprosenttien korotukset vaikuttavat eri palveluihin eri tavoin. On myönteistä, että pitkäaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon maksuprosenttien korotukset eivät koske pienituloisimpia asiakkaita, vaan kohdistuvat niihin, joille jää enemmän tuloja käyttöön lakisääteisen vähimmäiskäyttövaran jälkeen.

Sen sijaan jatkuvan ja säännöllisen kotona annettavan palvelun maksujen korotukset koskevat kaikkia asiakkaita tulotasosta riippumatta. Näiden palveluiden asiakkaat maksavat tyypillisesti tulosidonnaisen maksun lisäksi myös tukipalvelumaksuja, ja ikääntyneet käyttävät muutenkin enemmän terveyspalveluja. Nyt tehdyt korotukset voivat olla monelle asiakkaalle taloudellisesti merkittäviä ja vaikuttaa negatiivisesti palvelujen käyttöön. Näihin maksuihin ei ole säädetty vähimmäiskäyttövaraa, joten asiakkaan ainoaksi suojaksi jää asiakasmaksulain 11 §:n mukainen maksun alentamisen tai perimättä jättämisen hakeminen.

Asiakasmaksulain 11 § on nykyisellään yleisluonteinen ja antaa hyvinvointialueille laajaa tulkinnanvaraa. Tämä on johtanut vaihteleviin käytäntöihin alueittain, mikä asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan asuinpaikan perusteella.

Maksukorotusten myötä paine pykälän soveltamiseen kasvaa entisestään. Siksi toimiala katsoo, että lainsäätäjän tulisi jatkossa täsmentää asiakasmaksulain 11 §:n sisältöä ja ohjata sen soveltamista vahvemmin valtakunnallisesti, esimerkiksi tarkentamalla toimeentulon vaarantumisen arviointia.

Päätösten tarkistamista koskeva sääntely

Tulosidonnaisten asiakasmaksujen maksuprosenttien korotukset edellyttävät asiakkaiden yksilöllisten maksupäätösten tarkistamista yhdessä muiden maksun suuruuteen vaikuttavien tekijöiden kanssa. Asiakasmaksulain 10 j §:ssä säädetään tulosidonnaisten maksujen määrittämisestä ja tarkistamisesta, mutta nykyinen sääntely ei ohjaa hyvinvointialueita riittävän selkeästi erilaisissa tarkistustilanteissa. Tämä on johtanut vaihteleviin käytäntöihin maksupäätösten tarkistuksessa eri alueilla.

Toimiala katsoo, että maksujen tarkistamista koskevaa sääntelyä tulisi asiakasmaksulakiin jatkossa täsmentää ja selkeyttää. Erityisesti olisi tärkeää määritellä nykyistä selkeämmin, milloin ja miten maksut tulevat voimaan eri tarkistustilanteissa.

Toimeenpanon aikataulusta

Hyvinvointialueen sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala katsoo, että esityksen aikataulu maksukorotusten toimeenpanolle vuoden 2027 aikana on kunnianhimoinen. Vaikka on myönteistä, että esityksessä tunnistetaan maksupäätösten uusimisen hallinnolliset vaikutukset, olisi tärkeää varmistaa, että hyvinvointialueilla on riittävästi aikaa esimerkiksi viedä korotukset ylimpien toimielinten päätettäväksi, toteuttaa asiakkaiden maksupäätökset, päivittää järjestelmät ja huolehtia asiakasviestinnästä. Toimiala pitää epävarmana, että kaikkien tulosidonnaisten maksujen tarkistaminen voitaisiin toteuttaa täysimääräisesti heinäkuusta 2027 alkaen kuten esityksessä arvioidaan.

Muut huomiot

Toimiala huomauttaa, että peruuntuneista tai käyttämättä jääneistä asiakaskäynneistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia palvelujärjestelmälle vuosittain. Työryhmän loppuraportissa ehdotettiin mahdollisuutta ottaa käyttöön sakkomaksu asiakkaille, jotka jättävät saapumatta sovitulle käynnille ilman peruutusta. Tämä kirjaus ei kuitenkaan sisälly nyt jätettyyn lakiluonnokseen. Toimialan mielestä sakkomaksujen perimisen mahdollisuus olisi tullut sisällyttää lakiesitykseen.

Asiakasmaksulaissa tulisi säätää nimenomaisesti kiellosta määrätä asiakasmaksuja takautuvasti.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Ilmoitus terveydenhuoltoon asiakkaan tuen tarpeesta

Ehdotettu 40 a § on periaatteeltaan kannatettava ja tarpeellinen uudistus. On olennaista, ettei sosiaalihuollon asiakas jää vaille terveydenhuollon arviota tai hoitoa tilanteessa, jossa sosiaalihuollon työntekijä havaitsee selkeän tarpeen terveydenhuollon palveluille. Ilmoituksen mahdollistaminen terveydenhuoltoon ilman asiakkaan suostumusta on perusteltua erityistapauksissa, eikä se vaaranna henkilötietojen suoja.

Kuitenkin sääntely jää irralliseksi kokonaisuudesta, eikä sen käytännön vaikutuksia tai toteutusta ole riittävästi tarkasteltu tai perusteltu. Käsitteellä "ilmeinen terveydenhuollon tarve" ei ole riittävää selkeyttä, etenkin kun sosiaalihuollon ammattilaisilla ei ole lääketieteellistä koulutusta arvioida hoidon tarpeen kriteerejä. Määrittelyä tulisi tarkentaa, jotta pykälän soveltaminen ei johtaisi automaattisesti asiakkaan siirtämiseen sosiaalihuollosta terveydenhuoltoon.

Lisäksi pykälän toteuttaminen edellyttää selkeitä menettelyohjeita: miten ilmoitus tulee tehdä (kirjallisena tai suullisena), miten se merkitään asiakastietoihin, miten toimitaan kiireellisissä tilanteissa sekä hyvinvointialueiden rajat ylittävissä tapauksissa. Erityisen tärkeää olisi, että terveydenhuollon lainsäädäntöön kirjataan yksiselitteinen velvoite vastaanottaa ja käsitellä sosiaalihuollosta tulevat ilmoitukset sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin niiden perusteella. Ilman tätä pykälä jää helposti käytännössä tehottomaksi. Pykälän toimivuuden kannalta terveydenhuollon lainsäädäntöön tulee sisällyttää velvoite reagoida sosiaalihuollon 40 a §:n mukaisiin ilmoituksiin.

Sosiaalihuollon ilmoitusvelvoite ei ole yhteneväinen terveydenhuoltolain 51 §:n kanssa, jossa hoidon tarpeen arviointi tehdään potilaan yhteydenoton perusteella arkipäivisin saman päivän aikana. Terveydenhuoltolaki ei huomioi tilannetta, jossa arviointi perustuu toisen ammattilaisen, kuten sosiaalihuollon työntekijän, yhteydenottoon, eikä siten määrittele tämän kaltaiselle arvioinnille menettelyä tai määräaikaa.

Sosiaalihuollon ilmoitusvelvollisuus terveydenhuoltoon on kannatettava. Se turvaisi nykyistä paremmin esimerkiksi akuutin mielenterveyshoidon tarpeessa olevien asiakkaiden asemaa ja mahdollisuutta hoidon tarpeen arviointiin ja hoitoon pääsyyn.

Esityksen mukaan kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 42 b §:n 3 momentin 1 kohtaan tulisi jatkossa viittaus uuteen sosiaalihuoltolain 17 a §:ään. Samassa yhteydessä olisi perusteltua lisätä kyseiseen säännökseen myös viittaus vammaispalvelulain 27 §:ssä määriteltyyn kehitysvammaisten henkilöiden työtoimintaan, joka jäi vammaislainsäädännön uudistuksen yhteydessä mainitsematta. Näin varmistettaisiin, että kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä voitaisiin soveltaa myös vammaispalvelulain 27 §:n mukaiseen työtoimintaan.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esitysluonnos ei anna riittävää eikä oikeaa kuvaa lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista. Taloudelliset vaikutusarviot perustuvat osin epäselviin oletuksiin, eikä niiden paikkansapitävyyttä ole mahdollista luotettavasti arvioida. Esitysluonnoksessa ei ole kattavasti arvioitu muutoksista aiheutuvia tietojärjestelmä-, asiakasprosessi- ja mahdollisia organisaatiomuutosten aiheuttamista lisäkustannuksista, joita muutokset tulevat väistämättä synnyttämään.

Lisäksi kirjaamisen keventämiseen liitetyt kustannusvaikutukset vaikuttavat ylimitoitetuilta. Kirjaamisen merkittävä vähentäminen edellyttäisi huomattavia muutoksia esimerkiksi sosiaalihuollon Kanta-määrityksiin.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Esitysluonnos ei anna riittävää eikä johdonmukaista kuvaa lakiehdotusten muista vaikutuksista eikä yhteisvaikutuksista. Vaikutusten arviointi jää kauttaaltaan epämääräiseksi ja osin esityksessä todetaankin, ettei keskeisiä vaikutuksia ole voitu arvioida. Erityisen ongelmallisena näyttäytyy, ettei sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuuden vaikutuksia suhteessa muihin sosiaalipalveluihin ole arvioitu. Vaikka esityksessä esitetään oletus palvelujen käytön mahdollisesta vähenemisestä, ei ole kyetty arvioimaan, mihin palveluihin muutos kohdistuisi tai millaisia kustannus-, resurssi- ja asiakasvaikutuksia tällä olisi.

Esitysluonnoksen yhteisvaikutukset herättävät huolta lapsiperheiden ja vammaispalvelujen näkökulmasta. Mikäli lapsen/vammaisen ja perheen tilanteita ei tueta riittävästi asiakkaan yksilöllisen tarpeen pohjalta sekä erityisesti vanhemmuuden ja vuorovaikutuksen näkökulmasta, kasvaa riski raskaampien ja kalliimpien palvelujen (lastensuojelu/erikoissairaanhoido) tarpeeseen. Kasvatus- ja perheneuvonnan psykososiaalisen tuen kaventuminen voi heikentää vaikuttavaa ja perhelähtöistä työtettä. Nykyisissä palveluissa varhaisen vaiheen perheinterventiot, jonne perheillä on oma tahtotila ohjautua, toimivat usein kustannustehokkaina palveluina, jolloin ongelmien kasautumista voidaan ehkäistä ja kustannuksia hillitä. Riskinä on, että hyvinvointialueet eriytyvät palvelujen tarjonnan laajuudessa, joka voi lisätä riskiä kustannusten siirtymisestä perustason palveluista korjaaviin palveluihin pitkällä aikavälillä.

Perhekeskustoiminnan sekä ikääntyneiden palvelujen näkökulmasta esitysluonnos ei arvioi riittävästi muutosten vaikutuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteistyöhön. Usein asiakkaiden tuen tarpeet ovat monialaisia eivätkä noudata hallinnollisia rajoja. Mikäli yhteisvaikutuksia ei tunnisteta ja integraation toteutumista arvioida kokonaisuutena, on vaarana palvelujen pirstaloituminen ja asiakaslähtöisyyden heikkeneminen.

Salosyrjä Henna
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue