

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Yliopisto tai ammattikorkeakoulu tai tieteellinen järjestö

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Ehdotus sisältää useita kannatettavia tavoitteita, kuten pyrkimykset asiakkaiden oikea-aikaiseen tuen tarpeiden tunnistamiseen ja tarpeisiin vastaamiseen, varhaisen tuen ja ennaltaehkäisyyn vahvistamiseen, sosiaalihuollon asiakasprosessin selkeyttämiseen, sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen roolin kirkastamiseen sosiaalihuollon ydintoimintana sekä byrokratian keventämiseen.

Sosiaalityön tutkimuksen seuran näkemyksen mukaan esityksen keskeinen ongelma on se, että se heikentää sosiaalihuollon asiakkaan oikeudellista asemaa sekä lisää sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön vaatimuksia tilanteessa, jossa alueelliset erot ja resurssipaineet ovat jo ennestään suuria sekä säästötavoitteet keskiössä. Esityksessä korostuu lainsäädännön harkinnanvarainen soveltaminen ja se jättää hyvin väljän liikkumatilan sosiaalihuollon palveluiden toteuttamisesta hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille. Palvelujen saatavuus jää tällöin riippuvaiseksi niiden resursseista ja harkinnasta. On todennäköistä, että tämä lisää asiakkaiden eriarvoisuutta palvelujen saatavuudessa; miten taataan sosiaalihuollon palvelujen ja asiantuntemuksen riittävyys sekä kansalaisten yhdenvertaisuus ja tasa-arvo sosiaalihuollon palveluissa hyvinvointialueesta riippumatta. Tässä muodossa annetut ehdotukset edellyttävät toteutuessaan mittavien kansallisten soveltamisohjeiden antamista sekä laajalti järjestettäviä koulutuksia muuttuneiden lakien sisällöstä ja tulkinnasta.

Sinänsä hyvät tavoitteet (sujuvuus, varhainen tuki, hallinnon keventäminen) eivät riitä, jos oikeusturvakeinoja puretaan, varhaisen tuen asema jää tosiasiallisesti heikoksi ja sosiaalityötä tehdään ilman päätöksentekoa, mutta silti vastuullisena viranomaistyönä. Esitykseen sisältyy asiakkaan oikeusturvan systemaattinen heikentämisenriski, kun sosiaalityö ja sosiaaliohjaus pyritään irrottamaan hallintopäätöksistä. Ilman hallintopäätöstä ei synny valituskelpoista ratkaisua, eikä asiakkaalla ole tosiasiallista keinoa saattaa asiaansa laillisuusvalvonnan tai muutoksenhaun piiriin. On todennäköistä, että oikeusturva heikentyy erityisesti menettelyllisten oikeuksien näkökulmasta niiltä asiakkailta, joilla ei itsellään ole voimavaroja tunnistaa, vaatia tai pitää kiinni oikeuksistaan (esim. lapset, vammaiset, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat).

Esityksessä ei ole kuvattu riittävästi, millaisin toimenpitein ja mekanismein varmistetaan uudistuksen toteutuminen tavoitteiden mukaisesti hyvinvointialueilla. Esitys sisältää riskejä vaikutusten arvioinnin ja tutkittuun tietoon pohjaavan päätöksenteon näkökulmasta. Tutkimusten perusteella tiedetään, että laajamittaisten uudistusten toteuttaminen edellyttää riittäviä rakenteita ja resursseja. Laajoja kansallisia muutoksia tulisi lähestyä vaiheittain, toisin sanoen ensiksi kokeilla sekä arvioida, jotta voidaan edelleen arvioida, miten jokin palvelu toimii tai onko sillä mitään vaikuttavuutta. Ilman alueellisia pilotteja ja niihin kytkeytyvää ulkopuolista arviointitutkimusta on suuri riski toteuttaa muutoksia, jotka eivät ehkä olekaan toimivia. Myös aiemmin lausunnossa mainittu hyvinvointialueiden laava liikkumatila palveluiden toteuttamisessa sekä lainsäädännön väljyys haastavat vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointia sekä paikallisesti että kansallisesti. Sosiaalityön tutkimuksen seura pitää välttämättömänä, että uudistuksen toimeenpanoa seurataan sen toteutuessa systemaattisesti ja läpinäkyvästi. Kansallinen seuranta tulee kytkeä osaksi hyvinvointialueiden rahoitusohjausta siten, että alueellinen eriarvoisuus tunnistetaan ja siihen puututaan ennen kuin palvelutasoerot kasvavat korjaamattomiksi.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Esitetyn uudistuksen keskeisenä tavoitteena on, että ”ehdotetut muutokset ohjaisivat sosiaalihuollon toimintaa nykyistä vahvemmin oikea-aikaiseen tuen tarpeiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen”. Tavoitteena on myös ”mahdollistaa asiakkaan tarvitsema ohjaus, neuvonta ja ammatillinen tuki oikea-aikaisesti ennen tilanteiden monimutkaistumista tai pitkittymistä” ja ”luoda sellaista palvelulainsäädäntöä, joka mahdollistaisi hyvinvointialueelle asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaamisen joustavasti, kustannustehokkaasti ja alueelliset olosuhteet ja tarpeet paremmin huomioiden”. Edelleen pyritään ”parantamaan julkisen talouden kestävyyttä ja luomaan edellytyksiä velkaantumisen kasvun taittamiseen”.

Sosiaalityön tutkimuksen seuran näkemyksen mukaan ehdotukset vastaavat ovat linjassa esityksen tavoitteisiin nähden, mutta eivät huomioi uskottavalla tavalla tavoitteiden rinnalla esitettyjä taloudellisia säästöjä, joita esitetään toimeenpantavan esimerkiksi merkittävien henkilöstövähennyksin. Tavoitellut taloudelliset säästöt eivät mahdollista ehdotusten toimeenpanoa esitetyllä tavalla. Esityksessä kuvattujen tavoitteiden ja keinojen välillä on ristiriita. Tavoitteina

korostetaan varhaista tukea, ennaltaehkäisyä ja vaikuttavuutta, mutta esitetyt keinot muutosten aikaan saamiseen, kuten kirjaamisen keventäminen, hallintopäätöksistä luopuminen ja palvelujen väljempi sääntely, toimivat näitä tavoitteita vastaan. Vaikuttavuuden arviointi edellyttää riittävää tietopohjaa, jonka rakentaminen vaarantuu, kun kirjaamista kevennetään samanaikaisesti. Ennaltaehkäisevä vaikutus edellyttää, että palvelut ovat saavutettavia ja asiakkaiden oikeudet toteutuvat yhdenvertaisesti. Esitys ei turvaa kumpaakaan. Taloudelliset säästötavoitteet ja laadulliset palvelutavoitteet ovat esityksessä ristiriidassa keskenään, eikä tätä jännitettä voida ratkaista pelkästään joustavoittamalla lainsäädäntöä tai lisäämällä hyvinvointialueiden harkintavaltaa palvelujen toteuttamisessa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Pykäläesitys 5 a § on tärkeä erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan aseman kannalta, mutta jättää määrittelyn edelleen tulkinnanvaraiseksi. Koska erityisen tuen tarve perustuu arvioon palvelujen vaarantumisesta ilman lisätukea, korostuu ammatillinen harkinta tavalla, joka voi johtaa alueellisesti vaihteleviin käytäntöihin. Ilman täsmällisempää kansallista ohjausta on olemassa riski, että asiakkaiden yhdenvertaisuus heikkenee ja erityisen tuen piiriin pääsy kytkeytyy tosiasiallisesti käytettävissä oleviin resursseihin eikä asiakkaan tarpeisiin.

Pykäläesityksen velvoitteet asiakassuunnitelman laatimisesta, omatyöntekijän nimeämisestä ja riittävästä henkilökohtaisista tapaamisista ovat sosiaalityön näkökulmasta perusteltuja ja tukevat vaikuttavaa asiakastyötä. Samanaikaisesti lakiesityksen taustalla oleva kustannusten hillintätavoite luo kuitenkin ilmeisen ristiriidan: velvoitteita lisätään ilman selkeää varmistusta niiden edellyttämästä henkilöstö- ja osaamisressuksista. Tämä lisää riskiä, että sääntely jää normatiiviseksi eikä toteudu käytännössä asiakkaiden oikeuksia vahvistavalla tavalla, vaan pikemminkin kuormittaa sosiaalityötä ja kaventaa mahdollisuuksia pitkäjänteiseen ja rakenteellisesti vaikuttavaan työhön.

Asiakkaan näkökulmasta pykäläesitys on lähtökohtaisesti myönteinen, koska se vahvistaa oikeutta suunnitelmalliseen ja henkilökohtaiseen tukeen erityisen haavoittavissa elämäntilanteissa. Samalla on kuitenkin huomioitava riski, että erityisen tuen kategoria muodostuu käytännössä kynnykselliseksi, mikäli sen soveltaminen vaihtelee tai resurssien niukkuus ohjaa rajauksia. Tällöin osa tuen tarpeessa olevista asiakkaista voi jäädä ilman pykälän edellyttämää tukea, mikä heikentää sosiaalihuollon yhdenvertaisuutta ja voi pitkällä aikavälillä lisätä korjaavien palvelujen tarvetta sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Esityksessä on tavoitteena purkaa erityisen tuen tarpeen kategorian työnjaollinen merkitys. Tämä tavoite on sinällään kannatettava, jotta erityisen tuen tarve ei muodostu byrokraattiseksi välineeksi. Aikuisen asiakkaan erityisen tuen tarpeen kategorian juridis-käytännöllinen funktio jää kuitenkin

tällöin esityksessä määrittelemättä, jolloin riskinä on, ettei määritelmällä lopulta ole asiakkaan palveluiden tai niiden saatavuuden kannalta tarvittavia vaikutuksia.

Pykälän tavoitteiden saavuttaminen edellyttää siis riittävää resursointia, kansallisesti yhtenäisiä soveltamiskäytäntöjä sekä systemaattista seurantaä siitä, miten erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden oikeudet toteutuvat eri hyvinvointialueilla. Ilman näitä edellytyksiä on olemassa riski, että pykälä ei vahvista asiakkaan asemaa, vaan pikemminkin lisää järjestelmän sisäistä eriarvoisuutta ja huono-osaisuutta. Erityisen tuen tarpeesta tulisi pyrkiä muodostamaan yhtenäistä käsitystä. Nykytilanne, jossa määrittelyä ohjaavat pitkälti alueellinen harkinta ja käytettävissä olevat resurssit, tuottaa yhdenvertaisuusvajeen, joka rikkoo perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta ja Suomea sitovan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaista lapsen edun ensisijaisuuden velvoitetta. Pykälä tulee siksi täydentää kansallisella arviointimenetelmästandardilla, joka ohjaa erityisen tuen tarpeen tunnistamista alueesta riippumatta. Ilman tätä 5 a § jää oikeudellisesti heikoksi velvoitteeksi ilman toimeenpanomekanismia.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Hyvinvoinnin edistämistä koskevan erillisen säännöksen kirjaaminen lakiin on sinänsä kannatettava, koska se tunnustaa sosiaalihuollon ennaltaehkäisevän tehtävän ja pyrkii tekemään näkyväksi väestö-, yhteisö- ja yksilötason hyvinvointityön merkityksen. Säännös sisältää tärkeitä rakenteellisen sosiaalityön elementtejä: poikkihallinnollinen suunnittelu, yhteisötason toiminta ja yhteys kunnan ja hyvinvointialueen strategiseen työskentelyyn ovat kaikki perusteltuja kirjauksia.

Säännöksen ongelma on kuitenkin se, että se on muodollisesti velvoittava mutta tosiasiallisesti vailla toimeenpanomekanismia. Hyvinvointialueet käyttivät rakenteelliseen sosiaalityöhön ja yhteisösosiaalityöhön yhteensä 13 miljoonaa euroa vuonna 2024 – alle kaksi prosenttia ennaltaehkäisevien palvelujen rahoituksesta. Uusi pykälä ei muuta tätä resurssirakennetta. Ilman korvamerkittyä rahoitusta tai sanktioitua seurantavelvoitetta on perusteltua olettaa, että 10 a § jää julistukselliseksi säädökseksi, joka ei johda rakenteellisiin muutoksiin käytännön toiminnassa.

Sosiaalityön tutkimuksen seura pitää välttämättömänä, että hyvinvoinnin edistämistä koskeva pykälä täydennetään: (1) velvoitteella sisällyttää hyvinvoinnin edistämisen suunnitelma osaksi hyvinvointialueen strategista suunnittelua resurssineen, (2) kansallisella seuranta- ja raportointivelvoitteella sekä (3) kytkennällä rahoitusohjaukseen siten, että alueiden välisiä hyvinvointieroja kavennetaan aktiivisesti. Ilman näitä lisäyksiä pykälä institutionalisoi ennaltaehkäisevän työn retoriikan, mutta ei sen toteutusta.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Pyrkimys sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ydintehtävien kirkastamiseen on sinänsä kannatettava. Ehdotukset kytkeytyvät tiiviisti valmisteilla olevaan ammattihenkilölainsäädäntöön ja niitä tulee arvioida suhteessa toisiinsa. Sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen työnjaon selkeyttäminen on lähtökohtaisesti perusteltu tavoite, mutta esityksessä ei määritellä näitä kahta ammattia riittävän selkeästi suhteessa toisiinsa.

Esityksessä halutaan vahvistaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuutta siten, että asiakkaan tuen tarpeisiin vastattaisiin ensisijaisesti niiden avulla ja muita sosiaalipalveluja järjestettäisiin vasta, jos ne eivät yksin riitä. Oleellista on kuitenkin huomioida, että sosiaalityö ja sosiaaliohjaus kytkeytyvät kuitenkin lähes aina muihin palveluihin, eikä niillä voida korvata muita asiakkaan tarvitsemia palveluja. Jos sosiaalityöllä ja sosiaaliohjauksella pyritään säästöyistä vastaamaan asiakkaan tarpeisiin niissäkin tilanteissa, joissa asiakas tarvitsisi ensisijaisesti muita palveluita, on riskinä, että asiakkaiden tilanteet vaikeutuvat ja inhimillinen kärsimys lisääntyy. Lisäksi lakiesityksen taustalla vaikuttavat säästöpaineeet voivat ohjata korvaamaan sosiaalityöntekijän tehtäviä sosiaaliohjaajilla. Tämä muodostaa merkittävän riskin siitä näkökulmasta, että ammattilaisten osaamisvaatimusten madaltamisen tiedetään olevan yhteydessä asiakkaiden asemaan ja oikeuksien toteutumisen, palvelun laadun sekä asiakasturvallisuuden heikentymiseen.

Esityksessä sosiaalityöstä ja sosiaaliohjauksesta ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuollon ammatillisena asiantuntijatyönä. Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus eivät enää olisi palveluita, eikä niiden myöntämisestä tehtäisi hallintopäätöstä. Hallintopäätöksistä luopumista perustellaan esityksessä sillä, ettei voimassa olevaa lakia ole noudatettu kaikkialla, erityisesti sosiaalityön osalta. Tällöin lain rikkomista käytetään perusteena sääntelyn purkamiselle sen sijaan, että toimeenpanoa vahvistettaisiin. Ehdotus, jonka mukaan sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta ei enää määriteltäisi sosiaalipalveluiksi eikä niistä tehtäisi hallintopäätöksiä, voi heikentää asiakkaiden avunsaantia ja oikeusturvaa, hämärtää vastuita sekä kaventaa kokonaisvaltaista tilannearviota ja palvelujen yhdenvertaisuutta. Hallintopäätöksistä luopuminen merkitsee asiakkaan valitusoikeutta heikentämistä.

Mikäli sosiaalihuollon ammatilliseen asiantuntijatyöhön halutaan jatkossa sisältyvän enemmän suhdeperustaista työtä, tulee asiakkaiden määrän olla rajattu. Esityksessä asiakasmitoitus koskee kuitenkin vain erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia. Sosiaalihuollon asiakkaiden tilanteet ovat useimmiten kauttaaltaan monimuotoisia, kompleksisia ja haastavia, jolloin tuloksellisen työn perusta on suhdeperustaisessa ja tavoitteellisessa työotteessa. Jo nyt tiedetään, että sosiaalityöntekijöiden työajasta suuri osa kuluu muuhun kuin välittömään asiakastyöhön. Mikäli tavoitteena on, että 11 §:ssä tarkoitettuihin tuen tarpeisiin vastataan ensisijaisesti sosiaalihuollon ammatillisella asiantuntijatyöllä, asiakkaiden määrää on käytännössä – laskennallisista mitoituksista riippumatta –

merkittävästi nykyisestä laskettava kauttaaltaan sosiaalihuollossa.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Ehdotus uudesta lapsiperhepalvelukokonaisuudesta sisältää lukuisia kannatettavia periaatteita, kuten pyrkimyksen vähentää lapsiperheiden palvelujen päällekkäisyyttä, vahvistaa varhaista tukea ja mahdollistaa joustavampia palvelupolkuja ilman asiakkuuden siirtymistä lakien välillä. Huolestuttavaa sen sijaan on ja esityksessäkin on tunnistettu riski siitä, että palveluvalikoimaan liittyvä hyvin väljä sääntely yhdistettynä hyvinvointialueiden nykyisiin ja tuleviin säästöpainaisiin voi johtaa palvelujen liialliseen supistumiseen tai siihen, että palvelujen kehittämiseen ei pystytä panostamaan siten kuin asiakkaiden tuen tarpeet vaatisivat. Esityksessä varhainen tuki näyttää strategisesti tärkeänä, mutta oikeudellisesti heikkona.

Esitys jättää uuden lapsiperhepalvelun sisällön varsin avoimeksi eikä avaa rajapintaa suhteessa lastensuojeluun. Samalla jätetään väljän liikkumatilan sosiaalihuollon palveluiden toteuttamisesta hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille, jolloin palvelujen saatavuus jää riippuvaiseksi niiden resursseista ja harkinnasta. Tämä muodostaa todennäköinen riskin asiakkaiden eriarvoisuuteen suhteessa palvelujen saatavuuteen. Jatkovalmistelun yhteydessä olisi oleellista määritellä lapsiperhepalvelun sisältöä ja suhdetta lastensuojeluun tarkemmin.

Esitystä ei voi pitää kannatettavana siltä osin, että se johtaa nykyisen perheneuvolajärjestelmän ja sen sisälle rakennetun monialaisen ja -ammattillisen lapsiperhepalvelun purkamiseen. Perheneuvolapalvelu on malliesimerkki jo olemassa olevista, ennaltaehkäisevistä lapsiperheiden palveluista, joita esityksessä peräänkuulutetaan. Perheillä on matalampi kynnyksen hakeutua itse perheneuvolan palveluihin esimerkiksi lastensuojelun palveluihin verrattuna. Sosiaalityön tutkimuksen seuran näkemyksen mukaan kasvatus- ja perheneuvonta tulee säilyttää hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvana sosiaalipalveluna. Lisäksi esitykseen sisältyvä tavoite monialaisen ja -ammattillisen työn vähentämisestä varhaiseksi tueksi tarkoitetuista palveluista on ongelmallinen. Tavoite sisältää merkittävän riskin niiden lasten ja lapsiperheiden näkökulmasta, joiden palvelutarpeet ovat moninaisia ja edellyttäisivät monialaisia palveluja ja moniammatillista työskentelyä.

Tutkimusten perusteella tiedetään, että laajamittaisten uusien palvelukokonaisuuksien toteuttaminen edellyttää paitsi riittäviä rakenteita ja resursseja, myös vaiheittaisia pilotoiteja ja pilotoiteihin kytkeytyvien ulkopuolisten arviointitutkimusten tuottamaa tutkimustietoa. Vain luotettavan tutkimustiedon pohjalta voidaan arvioida uudistusten vaikuttavuutta ja uusien palvelujen toimivuutta, ja vain tutkimukseen perustuvalla toiminnalla voidaan taata sosiaalihuollon asiakkaiden vaikuttavaan ja turvallisiin palveluihin sekä minimoida tehottomat menetelmät tai toimenpiteet.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Kuntouttavan työtoiminnan poistuminen katkaisee monille kaikkein heikoimmassa asemassa oleville vakiintuneen tuen polun. Uusi palvelu on määrärahasidonnainen ja pitkälti vapaaehtoisuuteen nojaava, jolloin osa asiakkaista tulee todennäköisesti jäämään kokonaan tuen ulkopuolelle. Kuntouttava työtoiminta on monille ihmisille ainut syy herätä aamulla ja ainut paikka tavata muita ihmisiä. Kuntouttava työtoiminta takaa päivärytmin ja tukee esimerkiksi päihderiippuvuudesta kuntoutumista. Yksinäisyys on vakava yhteiskunnallinen ongelma, joten kuntouttavan työtoiminnan vähentyessä on riskinä, että yksinäisten määrä ja yksinäisyyden myötä lisääntyvä sairastavuus ja päihdeongelmat lisääntyvät. Onnistunut kuntouttava työtoiminta tuo parhaillaan työkyvyn takaisin ja mahdollistaa palkkatyöhön siirtymisen.

Riskinä myös tämän ehdotetun uuden palvelun kohdalla on se, että palveluvalikoimaan liittyvä hyvin väljä sääntely yhdistettynä hyvinvointialueiden nykyisiin ja tuleviin säästöpainaisiin voi johtaa palvelujen liialliseen supistumiseen tai siihen, että palvelujen kehittämiseen ei pystytä panostamaan siten kuin asiakkaiden tuen tarpeet vaatisivat. Merkittävä riski sisältyy myös siihen, että hallituksen taholta on samanaikaisesti kavennettu järjestöjen roolia nopeasti ja voimakkaasti, mikä tulee lähivuosien aikana heikentämään ennen näkemättömällä tavalla yhteisöllisiä ja matalan kynnyksen tukimuotoja. Huolestuttavaa on, että näiden samanaikaisesti toteutettavien säästötoimenpiteiden yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu osana valmistelutyötä.

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?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksen mukaan palvelutarpeen arvioinnista käsitteenä luovuttaisiin ja siirryttäisiin käyttämään käsitettä tuen tarpeen arviointi. Samalla palvelutarpeen arviointia koskevista määräajoista luovuttaisiin. Tuen tarpeen arvioiminen toteutettaisiin neuvonnan ja ohjauksen tai seitsemän arkipäivän kuluessa järjestettävän henkilökohtaisen keskustelun taikka tarvittaessa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen yhteydessä. Sosiaalihuollon asiakkuus alkaisi, kun asian vireilletulon perusteella aloitetaan tuen tarpeen arvioiminen.

Pyrkimys palvelutarpeen arviointiprosessien lyhentämiseen on sinänsä kannatettava; esityksessä asetetaan tavoitteeksi kyetä ratkaisemaan asiakkaan asia mahdollisimman pian ”ilman tarpeettoman pitkää palvelutarpeen arvioinnin prosessia”. Esityksessä palvelutarpeen arviointi korvataan tuen tarpeen arvioinnilla, mutta avoimeksi jää, mitä tuen tarpeen arvioinnin käsitteellä tarkoitetaan. Käsitteen tulisi jatkossa ohjata tekemään arviointia eri lailla kuin palvelutarpeen arvioinnin, jolloin laissa tulisi myös selkeästi määritellä, mitä käsitteellä tarkoitetaan. Palvelutarpeen arvioinnin käsitteen muuttaminen tuen tarpeen arvioinniksi ei saa tarkoittaa sitä, että asiakkaat jäävät vaille tarvitsemiaan palveluja. Tuen tarpeiden arviointia koskevassa pykäläesityksessä (36 §) ei mainita tavoitteiden asettamista tai tavoitteellista työskentelyä, vaikka kuitenkin seuraavassa pykäläkohdassa (37 §) todetaan, että ”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”. Jotta tavoitteiden arviointi on mahdollista, on säännösten selkeästi veloitettava myös tavoitteiden asettamiseen.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksen mukaan asiakassuunnitelmaa ei enää tarvitsisi tehdä kaikissa tilanteissa, vaan se koskisi vain tilanteita, joissa tuen tarpeet ovat moninaisia, vaativia tai pitkäaikaisia. Samalla esityksessä tuodaan esille, että nykyisinkään suunnitelmia ei tehdä lain edellyttämässä laajuudessa. Lain rikkomista käytetään siis perusteena sääntelyn purkamiselle sen sijaan, että toimeenpanoa vahvistettaisiin. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kaikki asiakassuunnitelman kirjaamista koskeva sääntely siirrettäisiin asiakastietolakiin, ja samalla sääntelyn yksityiskohtaisuutta kevennettäisiin.

Sosiaalityön tutkimuksen seuran näkemyksen mukaan asiakassuunnitelma on tärkeä väline asiakaslähtöisen, vaikuttavan ja oikea-aikaisen sosiaalihuollon toteuttamiseksi. Mikäli asiakassuunnitelmia tehdään jatkossa vain poikkeustilanteissa, on tällä merkittäviä vaikutuksia sekä palvelujen saatavuuden että asiakkaan ja työntekijän oikeusturvan näkökulmasta. Haasteellista on tällöin varmistua siitä, että asiakkaan tuen tarpeet on tunnistettu ja dokumentoitu kattavasti ja niihin vastataan asianmukaisesti tai mekanismeista, joilla turvataan asiakkaan oikeus tulla kuulluksi ja osallistua oman palvelunsa suunnitteluun. Asiakassuunnitelman vaillinainen kirjaaminen vaikeuttaa asiantuntijatyön jatkuvuutta myös tilanteissa, kun ammattilaiset vaihtuvat.

Esityksen mukaan asiakassuunnitelma sisältäisi vain kirjaukset tukitoimista yleisellä tasolla ja yhteistyöstä, mutta siihen ei kirjattaisi hyvinvointialueiden näkökulmasta sitovaa palvelun toteuttamistapaa. Tämä merkinnee sosiaalihuollon ammattihenkilöiden heikentyviä mahdollisuuksia edistää asiakkaan oikeuksien toteutumista, etua ja tarvittavien palveluiden saamista. Tuloksena saattaa olla se, että hyvinvointialueiden ohjaus suhteessa ammattihenkilöihin lisääntyy, ja asiakkaan mahdollisuus vaikuttaa omiin asioihinsa vähenee.

Ehdotettu omatyöntekijää koskeva sääntely selkeyttää lähtökohtaisesti työntekijän roolia ja kohdentaa sen asiakkaisiin, jotka hyötyvät pitkäjänteisestä ja kokonaisvaltaisesta tuesta. Omatyöntekijän nimeämisen kytkeminen yksilölliseen tarpeeseen on perusteltua, ja tehtävien täsmentäminen palvelukokonaisuuden koordinoinnin, asiakassuunnitelman toteutumisen ja asiakkaan osallisuuden turvaamiseen vahvistaa sosiaalityön ydintehtävää. Samalla sääntelyssä käytetty väljä muotoilu ja erityisesti omatyöntekijän nimeäminen "tarpeen mukaan" jättää kuitenkin merkittävän tulkintavaran, mikä voi heikentää käytäntöjen yhdenmukaisuutta ja asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ilman tarkempaa kansallista ohjausta.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Tavoite rajoittaa erityistä tukea tarvitsevien lasten sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärää (47 lasta) on lähtökohtaisesti tarpeellinen ja kannatettava. Kyseinen asiakasmitoitus voi kuitenkin olla ristiriidassa työn uusien vaatimusten kanssa, kun nykyinen lastensuojelun avohuollon kokonaisuus halutaan siirtää jatkossa osaksi yleistä sosiaalihuoltoa. On huomioitava, että erityistä tukea tarvitsevien lasten tilanteet ovat hyvin monimuotoisia ja monipuolista asiantuntijuutta vaativia. Monelle lastensuojelusta sosiaalihuollon palveluihin siirtyvälle lapselle tämä merkitsee väistämättä heikennystä palveluihin, sillä sosiaalihuollon palveluissa sosiaalityöntekijällä on lapsikohtaista työskentelyaikaa merkittävästi vähemmän lastensuojeluun verrattuna. Lisäksi esitys mahdollistaa maksimiasiakasmäärän ylitykset, jolloin lapsikohtaista aikaa on entistäkin vähemmän.

Esityksessä rajapinta sosiaalihuoltolain ja lastensuojelun välillä näyttäytyy edelleen epäselvänä, mikä voi johtaa siihen, että alueelliset viiveet ja erot korostuvat entisestään. Tällöin lapsen oikeuksien toteutuminen nojaa entistä enemmän hyvinvointialuekohtaisiin paikallisiin resursseihin ja tulkintoihin, mikä on vastoin Suomen perustuslakia ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen periaatteita. Jo nykyään lastensuojelun asiakkuuteen on hyvin vaikea päästä ja useilla hyvinvointialueilla lastensuojelun asiakkuudessa on vain huostaanottoriskin alla olevia lapsia. Monet sosiaalihuoltolain asiakkuudessa olevat tarvitsisivat lastensuojelulain mukaisia tukitoimia, mutta eivät pääse lastensuojelun asiakkuuteen.

Uudistuksen toteutettavuus herättää kysymyksiä jälleen myös resurssien näkökulmasta. Vaikka asiakasmäärän rajaaminen erityistä tukea tarvitsevien lasten osalta on sinänsä myönteinen ja työn kuormitusta jäsentävä ratkaisu, sen käytännön toteutuminen edellyttää riittävää henkilöstöä. Mikäli resursseja ei lisätä, riskinä on, että omatyöntekijöitä ei pystytä nimeämään kaikille siihen oikeutetuille asiakkaille tai että asiakasmäärien rajat ylittyvät pysyvästi. Tällöin sääntelyn tavoitteet, asiakastyön laatu, jatkuvuus ja vastuullisuus, eivät toteudu, vaan uudistus saattaa lisätä työn kuormitusta ja siirtää painetta muualle palvelujärjestelmään.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

42 §:ssä sosiaalihuollon kokonaisuuden vaikuttavuuden seuraaminen olisi nimetty omatyöntekijän tehtäväksi. Vaikka asiakkaan saamalla sosiaalihuollon palveluilla voidaan ajatella olevan myös yhteisiä yleisiä tavoitteita, käytännössä eri palveluilla on ja tulee perustellusti ollakin täsmällisempiä, asiakkaan hyvinvoinnin eri ulottuvuuksiin ja elämän eri osa-alueisiin liittyviä tavoitteita. Sosiaalityön vaikuttavuustutkimuksesta tiedetään, että generiset hyvinvointimittarit ovat harvoin riittävän muutosherkkiä, jotta asiakkaan tilanteessa tapahtuvia edistysaskeleita saataisiin näillä näkyviin. Myös varsinaisen työskentelyn näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että kussakin palvelussa asetetaan juuri siihen palvelun kytkeytyviä realistisia ja konkreettisia tavoitteita, joiden saavuttamista ja välitappeja voidaan tarkastella asiakkaan kanssa juuri kyseisen palvelun kontekstissa.

Mikäli 42 §:n mukainen omatyöntekijä olisi jatkossa vastuussa sosiaalihuollon kokonaisuuden vaikuttavuuden seuraamisesta, tulisi omatyöntekijän asettaa selkeät, konkreettiset ja seurattavissa olevat tavoitteet paitsi omalle työskentelylleen, myös saada tietoa asiakkaan muissa sosiaalihuollon palveluissa asetetuista tavoitteista ja niiden seurannasta. Tämä vaatisi sujuvaa tiedonkulkua sosiaalihuollon palveluista omatyöntekijän suuntaan sekä sen varmistamista, että paitsi omatyöntekijällä myös muilla sosiaalihuollon työntekijöillä on riittävästi osaamista tavoitteiden asettamiseen ja seurantaan. Tämä puolestaan edellyttäisi uudenlaisia toimintamalleja ja lisäkoulutusta, sillä tuoreen sosiaalityön tutkimustiedon valossa työntekijät eivät aina sanoita selkeästi työskentelyn syitä ja tavoitteita asiakkaalle.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä koskevan sääntelyn täsmentäminen on lähtökohtaisesti tarpeellista, sillä on välttämätöntä tunnistaa sosiaalityöntekijän ammatillisen osaamisen merkitys asiakkaan oikeusturvan toteutumiselle ja asiakasturvallisuudelle. Sosiaalityöntekijän tehtävien osalta esitys on kuitenkin sisäisesti ristiriitainen. Siinä toisaalta korostetaan sosiaalityön vaatavuutta ja oikeudellista luonnetta, mutta samalla halutaan keventää kirjaamista, päätöksentekoa ja normiohjausta. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa sosiaalityöntekijälle jää vastuu ilman vastaavaa toimivaltaa tai jossa eettisesti vaativat ratkaisut tehdään ilman selkeää oikeudellista suojaa työntekijälle tai asiakkaalle. Tällöin myös riski virheisiin, oikeudellisiin epäselvyyksiin ja jälkikäteiseen syyllistämiseen kasvaa. Sosiaalityöntekijän erityistehtävien laava ja tarkentamaton määrittely tuottaa riskin sosiaalityön paikan rakentumiselle asiakkaan prosessin kannalta pistemäiseksi ja yksittäisiin interventioihin keskittyväksi pitkäaikaisen ja suunnitelmallisen, suhdeperustaisen sosiaalityön tekemisen sijaan. Jatkovalmisteluissa tulisi täsmentää, mihin viitataan luonnehdinnoilla 'vaativa' ja 'erityinen' sosiaalityöntekijän ammatillista osaamista kuvattaessa.

Esityksessä sosiaalityön roolia sosiaalihuollossa kavennetaan ja pyritään keskittämään ensisijaisesti erityiskysymyksiin ja vaativiin tilanteisiin, niitä sen tarkemmin yksilöimättä. Sosiaalityön roolin muutos merkitsee väistämättä sitä, että sosiaalityön osaamista saadaan sosiaalihuollossa aiempaa

niukemmin asiakkaiden käyttöön. Samalla tiedetään, kuten esityksessäkin tunnustetaan, että sosiaalihuollossa palveluiden porrasteinen rakenne on vielä kehittämätön ja porrastuksen eteneminen edellyttäisi paitsi selkeää sääntelyä, myös monitasoista ja laaja-alaista kansallista tukea. Palveluiden porrasteisuuden ajatus esimerkiksi aikuissosiaalityössä on selvityksissä ja tutkimuksissa esitetty yhtenä ratkaisuvaihtoehtona aikuissosiaalityön tarkempaan jäsentämiseen. Porrasteisuutta tulisi kuitenkin tukea lainsäädännöllisin keinoin siten, että se mahdollistaa rakenteellisen ja valtakunnallisesti yhdenmukaisen kehittämisen. Porrasteisen aikuissosiaalityön kehittäminen on monessa kohdassa törmännyt haasteisiin, jotka liittyvät sosiaalihuoltolain tulkinnallisuuteen sekä ehdollisesti muotoiltuun lakitekstiin. Koska lakiesityksessä esitetään myös erityisen tuen tarpeen työnjaollisen ulottuvuuden purkamista, tulisi tässä lain kohdassa täsmentää, miten luonnehdinnat 'vaativa' ja 'erityinen' suhteutuvat erityisen tuen tarpeen määritelmään.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Esityksessä sosiaalihuollon vastaavan viranhaltija tulisi johtaa sosiaalihuollon sisällöllistä kehittämistä ja edistää toiminnan vaikuttavuutta sekä tehdä päätöksiä palveluvalikoimaan otettavista palveluista. Onnistuakseen tässä tehtävässä hyvinvointialueella tulisi olla riittävä osaaminen vaikuttavaksi osoitettujen ja kyseisen hyvinvointialueen tarpeisiin soveltuvien menetelmien tunnistamiseen, näytön arviointiin ja laadukkaaseen käyttöönottoon. Olemassa olevien palvelujen vaikuttavuutta vahvistettaessa ja toisaalta uusia kehitettäessä tulisi noudattaa tutkimusperustaisen kehittämisen periaatteita, jotta kehitystyöllä olisi edellytykset tuottaa käyttökelpoisia ja tosiasiallisesti vaikuttavia palveluja. Toistaiseksi tällaista näytön arviointiin ja tutkimusperustaiseen kehittämiseen liittyvää menetelmäosaamista on sekä hyvinvointialueilla että sosiaalialan osaamiskeskuksilla vähäisesti, minkä vuoksi sosiaalihuolto tarvitsee nykyistä vahvemmat kansalliset TKIO-rakenteet paikallisen ja alueellisen kehittämistyön tueksi.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksessä korostetaan kirjaamisen merkitystä oikeusturvan takeena samaan aikaan, kun sen siihen liittyviä velvoitteita halutaan lainsäädännön tasolla keventää. Tältä osin esitys on siis ristiriitainen. Esityksessä ei kuvata sitä, mitä kirjaussisältöjä voitaisiin poistaa eikä myöskään tunnusteta sitä, että dokumentointi ja kirjaaminen on keskeinen sosiaalityön menetelmä ja työväline. Se ei ole irrallinen juridinen tai tekninen osa työtä, vaan oleellinen osa sosiaalityön sisältöä ja kokonaisuutta.

Sekä asiakkaan että työntekijän oikeusturvan näkökulmasta keskeinen kysymys on, miten työtä voidaan jäljittää, jos sitä ei kirjata. Dokumentoinnin keventyessä asiakkaan tilanne jää helposti juridisesti näkymättömäksi, vaikka tosiasiallisen tuen tarvetta on. Tämä on erityisen ongelmallista tilanteissa, joissa esimerkiksi väkivallan, laiminlyönnin tai lapsen kehityksen riskit kasaantuvat tai

joissa ongelmat ovat pitkittyneitä mutta eivät vielä "akuutteja". Asiakkaan tilanteessa tapahtuvaa muutosta on mahdoton tehdä näkyväksi, mikäli tilanteita ei ole kirjattu riittävällä laajuudella tai jos kirjaaminen on ylimalkaista. Kirjaamisen heikentäminen vaarantaa mahdollisuuden seurata asiakkaan tilanteen kehittymistä, tuottaa vaikuttavuustietoa ja arvioida sosiaalihuollon tuloksia.

Esityksessä kirjaamisen vaatima aika sosiaalihuollon henkilöstön työajasta nähdään ongelmallisen suureksi. Samalla tunnistetaan, että keskeinen kirjaamiseen liittyvä ongelma sekä työn tehokkuuden että ajankäytön näkökulmasta on ennen kaikkea tietojärjestelmien käytettävyyteen liittyvät haasteet. Kirjaamisen heikentämisen sijaan tarkoituksenmukaisempaa olisikin parantaa tietojärjestelmien käytettävyyttä sekä kehittää valmiita tietopohjia ja malleja dokumentoinnin tueksi.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Esityksessä hallituksen esittämät säästötavoitteet toteutuvat osin asiakasmaksujen korotuksina. Sosiaalityön tutkimuksen seuran näkemyksen mukaan asiakasmaksujen korotukset heikentävät tosiasiallista palvelujen saavutettavuutta. Sosiaalihuollon ja asiakkaiden kannalta on ongelmallista se, että maksukatot ja alentamissäännökset eivät suojaa kaikkia. Sairastavuus ja pienituloisuus koskettavat yleensä samoja ihmisiä. On todennäköistä, että palveluihin hakeutumisen kynnys nousee erityisesti ikäihmisillä, pitkäaikaissairailta, työttömillä ja pienituloisilla. Tässä tilanteessa sosiaalihuollon ammatillisella asiantuntijatyöllä joudutaan yhä useammin paikkaamaan palvelujärjestelmän taloudellisia aukkoja. Tästä seuraa myös kalliita erikoissairaanhoidon ja erityissosiaalipalveluiden kustannuksia, kun ihmiset eivät hakeudu hoitoon ajoissa.

17 Lausuntopalaute muista säästömuutosehdotuksista?

-

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksessä tuodaan esiin, ettei keskeisiä vaikutuksia pystytä monin osin arvioimaan euromääräisesti, ja useita kustannuksia, kuten toimeentulotukivaikutuksia tai korjaavan työn kustannuksia, ei ole laskettu tai arviot ovat kesken. Säästöjen toteutuminen jää riippuvaiseksi hyvinvointialueiden käytännöistä, resursseista ja ohjauksesta, jolloin koko säästömekanismi perustuu erittäin epävarmoihin tekijöihin.

Tutkimuksen perusteella tiedetään, että kun sosiaalipalvelut toteutetaan riittävällä laajuudella ja riittävän laadukkaasti, se säästää myös terveydenhuollon kuluista, erityisesti erikoissairaanhoidon kustannuksista. Ennaltaehkäisevien palveluiden taloudellinen vaikuttavuus ja säästöt tulee ottaa vakavasti. Mikäli muutoksia tehdään, kannattamme tässäkin pienen alueen pilotointia ja vaikutusarvioiden tekemistä niin, että ennaltaehkäisevien palvelujen vaikuttavuus tulee nähtäväksi.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksestä käy ilmi, että ehdotusten valmisteluprosessi on ollut ajallisesti hyvin lyhyt ja myös vaikutuksia on arvioitu kevyenlaisesti. Puutteet vaikuttavuusarvioissa ja epäselvyydet kustannuslaskelmissa muodostavat esitetyn uudistuksen kannalta ongelman, mikäli päätöksiä tehdään ilman tarkkaa tietoa niiden perusteista.

Useat eri tahot järjestöistä tutkimusorganisaatioihin ja viranomaistahoihin ovat esittäneet arvioitaan huomattavista riskeistä, joita esitys aiheuttaa kansalaisten oikeusturvalle ja yhdenvertaisuudelle, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten osalta. Sosiaalityön tutkimuksen seuran näkemyksen mukaan esityksen huolellinen vaikutusten arviointi tulisi nostaa seuraavissa toimenpiteissä ensimmäiseksi listalle. Vaikutusten ja yhteisvaikutusten arvioinnissa tulee kattavasti huomioida asiakasturvallisuuden, yhdenvertaisuuden, ihmis- ja perusoikeuksien sekä eettinen näkökulma.

Tiedetään, että taloussäästöjen myötä resurssit hyvinvointialueilla vähentyvät, minkä seurauksena asiakkaiden tilanteiden seuranta heikkenee ja ongelmat voivat kärjistyä myöhemmin raskaammiksi ja kalliimmiksi palvelutarpeiksi. Kirjaamisvelvoitteiden keventämisen oletetaan vapauttavan ammattilaisten työaika, mutta samalla se väistämättä heikentää mahdollisuuksia seurata palvelujen toteutumista ja vaikutuksia, jolloin palvelutason muutokset eivät myöskään näy tilastoissa tai päätöksenteossa. Välittömiin kustannuksiin kohdistuvat säästöt eivät välttämättä tuota pitkän aikavälin säästöjä, vaan voivat johtaa tyydyttymättömiin palvelutarpeisiin ja muiden kustannusten kasvuun.

Moilanen Johanna
Sosiaalityön tutkimuksen seura