

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihoitolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Muu

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esitys on tavoitteiltaan kannatettava, erityisesti oikea-aikaisen tuen vahvistamisen, hallinnon keventämisen ja palveluiden joustavoittamisen osalta. Kokonaisuudessa korostuu kuitenkin riski siitä, että ilman riittävää velvoittavuutta ja resurssointia ennaltaehkäisevä ja varhainen tuki jäävät liian yleiselle tasolle. Tämä voi johtaa siihen, että tuki kohdentuu liian myöhään annettavaan tukeen ja raskaampiin palveluihin päinvastaisista tavoitteista huolimatta. Erityisesti työikäisten palvelujen osalta vaikuttavuusarvioiden puutteet heikentävät esityksen arvioitavuutta ja lisäävät riskiä alueellisille eroille palvelujen toteutuksessa.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Rakenteellisesti tavoitteet ovat perusteltuja, mutta käytännön toteutuksessa on epävarmuutta. Palvelujen saatavuus, varhainen tuki ja asiakasprosessien sujuvuus jäävät kuitenkin osin avoimiksi.

Esityksen ensisijaisena tavoitteena tuntuu olevan säästöjen aikaansaaminen. Esityksen mukaan palvelujen järjestäminen perustuu pikemmin hyvinvointialueen voimavaroihin kuin asiakkaiden

palvelutarpeisiin, eikä palveluja määritellä asiakkaiden subjektiivisiksi oikeuksiksi. Tällöin ne jäävät hyvinvointialueiden järjestämisvastuun ja harkinnan piiriin ja ovat sidoksissa palvelurakenteisiin ja resursointiin. Tämä heikentää asiakkaiden yhdenvertaisuutta.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esityksen mukainen erityistä tukea tarvitsevan määritelmä on askel kohti kohderyhmän selkeyttämistä ja kirjallista määrittelyä. Se ei kuitenkaan ole riittävän täsmällinen, jotta se ohjaisi käytännön työtä. Määritelmä ei sellaisenaan myöskään tue asiakkaan palvelutarpeeseen perustuvien ratkaisujen yhdenmukaista toteutumista ja riittävää tukea jo varhaisessa vaiheessa. Tämän vuoksi määritelmä ei täysin vastaa lakiesityksen tavoitetta sääntelyn selkeyttämisestä ja ennakoitavuudesta.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Hyvinvoinnin edistämistä koskevaa 10 a §:ää koskevassa ehdotuksessa siirrytään aiempaa yleisluonteisempaan sääntelyyn, jossa yksityiskohtaisesti nimetyt toiminnot ja kohderyhmät korvataan väljemmällä hyvinvoinnin edistämisen määrittelyllä. Sääntelyn väljentyminen lisää joustavuutta. Siihen kuitenkin sisältyy samalla riski velvoittavuuden heikkenemisestä. Resurssien ollessa rajallisia hyvinvointialueet voivat painottaa lakisääteisten tehtävien hoitamista ja hyvinvoinnin edistäminen konkreettinen sisältö voi kaventua ja osa nykyisistä toiminnoista jäädä toteutumatta. Tämän vuoksi on tärkeää, että laki tukee hyvinvoinnin edistämisen jatkuvuutta ja eri väestöryhmien huomioimista käytännön toiminnassa myös jatkossa, eikä sääntelyn yleisluonteisuus johda tavoitteiden heikompaan toteutumiseen. Erityisesti mielenterveys- ja päihdetyön rooli tulee tuoda laissa selkeämmin esiin, jotta ehkäisevä työ ei jää toteutumatta tilanteissa, joissa resurssit ovat rajalliset.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Ehdotukset eivät ole riittävän selkeitä, eivätkä ne ole kaikilta osin käytännön työssä toteutettavissa. Erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määrittely jää tulkinnanvaraiseksi, eikä se anna riittäviä perusteita sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan työnjaon selkeyttämiseen. Tämä heikentää sääntelyn ennakoitavuutta ja voi johtaa eriytyviin käytäntöihin eri alueilla.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Tavoitteet ovat hyvät ja selkeät. Myös säädösten ja aikojen saatossa muotoutuneiden toimintatapojen yhtenäistäminen on sinällään kannatettavaa. Ehdotuksen mukainen lainsäädäntö antaa runsaasti väljyyttä siihen, miten säännöstä toteutetaan alueilla.

Palveluihin osallistumisen vapaaehtoisuus ja resurssoinnin määrärahasidonnaisuus jättää kuitenkin kysymysmerkkejä, miten säännös toteutuu käytännössä ja onko se kaikin osin tavoitteiden mukaisesti toteutettavissa. Uudistuksen toteutus jää alueittaisten päätösten ja toimenpiteiden varaan. Hyvinvointialueiden taloustilanteen ja uudistuksen taustalla olevien säästötoimien valossa syntyy huoli siitä, tuleeko palvelun toteutus vastaamaan laadullisesti ja määrällisesti asiakaskunnan tarpeita.

Palvelun sisältö ja suhde aiempiin palveluihin (esim. sosiaalinen kuntoutus ja työtoiminta) jäävät esityksessä epäselviksi. Sääntely ei myöskään anna riittäviä käytännön ohjeita palvelun kohdentamiseen asiakkaiden palvelutarpeiden perusteella. Tämä lisää tulkinnanvaraisuutta ja riskiä käytäntöjen eriytymiseen hyvinvointialueilla ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden rapautumiseen kansallisesti.

Työllistymisedellytysten vahvistaminen sosiaalihuollon keinoin edellyttää erityisosaamista ja monialaista yhteistyötä. Kyse ei ole yksinomaan sosiaalihuollon palvelusta, muttei myöskään yksinomaan työvoimaviranomaisen palvelusta, vaan työvoimaviranomaisen, sosiaali- ja terveydenhuollon ja Kelan yhteensovitetuista palveluista. Työllistymisen monialainen edistäminen edellyttää myös vahvaa seurantaa.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Työllisyysalueiden näkökulmasta olennaista on työllistymistä kohti etenevien palvelupolkujen rakentuminen ja kyvykkyys vastata paikallisiin tarpeisiin. Se edellyttää riittävää ja laadukasta sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisen palvelutarjontaa ja eri toimijoiden monialaista yhteistyötä heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanteen edistämiseksi.

Lakiluonnoksessa huomioidaan tarjottavan tuen yhteensovittaminen muiden palveluiden kanssa. Tarpeisiin vastaaminen edellyttää usein toimijarajat ylittävää yhteistyötä, mitä olisi tarpeen korostaa

myös lakitekstissä. Lailla säädelty yhteistyö työvoimaviranomaisen ja sosiaalihuollon välillä vähenee aktivointisuunnitelmien ja kuntouttavan työtoiminnan päättyessä. Monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin ei kuitenkaan jatkossakaan voida vastata yksin työvoimaviranomaisen keinoin.

Arviolta 10 % kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneista siirretään työvoimaviranomaisen vastuulle. Tämä ja aktivointisuunnitelmien lakkauttaminen lisäävät työvoimaviranomaisen työtä ja vastuuta ko. asiakaskunnasta. Muutokset lisäävät painetta myös hyvinvointialueille valtaosan kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen asiakkaista jäädessä edelleen niiden vastuulle.

Hallituksen esityksessä kuntouttava työtoiminta esitetään lakkautettavaksi. Sen tilalle suunniteltu uusi palvelu on määrärahasidonnainen ja väljästi säädelty. On hyvin todennäköistä, ettei esityksen mukainen työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden palvelu vastaa volyymiltaan asiakkaiden palvelutarpeisiin. Monilla alueilla kuntouttavan työtoiminnan toteumamäärät vähenivät merkittävästi jo vuoden 2024 aikana ja ovat sen jälkeen asettuneet alhaiselle tasolle. Sosiaalinen kuntoutus on ollut tähän saakka väljästi säädelty ja määrärahasidonnainen palvelu, jonka tarjonta on jäänyt vähäiseksi. Tämä herättää epäilyä, että esityksen mukaisen muutoksen myötä palvelujentarjonta hyvinvointialueilla tulisi vähenemään entisestään. Kuntouttava työtoiminta on kuitenkin työllistymisen monialaisessa edistämisessä valtakunnallisesti käytetyin palvelu ja TYM-asiakkaat ovat etenkin asiakkuuden alkuvaiheessa kuntouttavien palveluiden tarpeessa.

Uusi palvelu on lähtökohtaisesti asiakkaille vapaaehtoinen. Kuntouttavassa työtoiminnassa oleva asiakas saa nykyisen säädännön mukaan työttömyysturvaan kuuluvan kulukorvauksen lisäksi matkakorvauksen, jota ei ole muissa työllistymistä edistävissä palveluissa. Asiakkaan kannalta kulukorvauksen menettäminen on merkittävä palveluun osallistumisen motivaatiota heikentävä seikka. Vapaaehtoisuus, kulukorvauksen poistuminen ja määrärahasidonnaisuus voivat heikentää osallistumista ja palvelun vaikuttavuutta. Kulukorvauksen menetys voidaan korvata vain harkinnanvaraisesti toimeentulotuella.

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?

On kannatettavaa, että palveluun pääsulle asetettaisiin määräajat. Määräaikojen toteutuminen kuitenkin edellyttää riittäviä resursseja. Tämä on tärkeää erityisesti haavoittuvissa asiakasryhmissä.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Lakiehdotuksessa puhutaan asiakassuunnitelman tekemisestä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Esityksestä ei sen sijaan käy ilmi, että eri toimijoiden suunnitelmat voitaisiin yhdistää niin, että suunnitelmassa sovittaisiin asiakkaan tarvitsemista palveluista monialaisesti sosiaalihuollon

palvelut mukaan lukien. Tulisikin mahdollistaa yhteinen monialainen suunnitelma, joka korvaa erilliset suunnitelmat. Tämä vähentäisi eri viranomaisten kirjaustyötä, sekä mahdollisesti päällekkäisiä palveluja. Tekemällä aidosti monialaista yhteistyötä ja vähentämällä päällekkäistä kirjaamista, voidaan lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja rajallisten resurssien kustannustehokasta käyttöä.

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

-

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

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

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

-

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Tavoite kirjaamiseen menevän ajan vähentämisestä ja ajan suuntaamisesta asiakastyöhön on sinällään kannatettava. Esityksessä on kuitenkin jäänyt vähälle huomiolle se, että kirjaamiseen menevää aikaa lisää erityisesti tietojen kirjaaminen useampiin järjestelmiin. Tavoitteeksi tulisikin asettaa tietojen siirron eri järjestelmien välillä helpottaminen sekä se, ettei monialaista palvelua tarvitsevalle asiakkaalle tehtäisi erillistä palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelmaa eri palveluissa. Tavoitteena tulisi olla yhteinen monialainen palvelutarpeen arviointi ja sen pohjalta laadittu monialainen suunnitelma, jolla asiakkaan palvelutarpeisiin vastataan monialaisesti eri toimijoiden yhteistoiminnassa. Tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja tiedonsiirtoa tulee kehittää moniin järjestelmiin kirjaamisen vähentämiseksi.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

-

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

-

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Lakiehdotuksessa ei ole otettu riittävällä tavalla huomioon kustannuksia, jotka syntyvät työllisyysalueille, kun arvioidut noin 10 % kuntouttavassa työtoiminnassa nyt olevista asiakkaista siirretään työllisyysalueiden palveluihin ja aktivointiyhteistyö lakkaa. Tiedossa ei ole myöskään, miten TEMin valmisteleva kolmannen sektorin avustus tulee jakautumaan alueille. Avustus on riippuvainen hyvinvointialueille syntyvästä säästöstä ja mahdollisesti vain määräaikainen toimi. Avustuksen tulisi olla pysyvä.

Muutoksesta syntyy myös kerrannaisvaikutuksia, kun työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden lakisäätäinen yhteistoiminta vähenee aktivointisuunnitelmatyön päättyessä. Merkittävä osa aiemmin aktivointiyhteistyön piirissä olleista asiakkaista on kuitenkin sellaisia, joita ei voida auttaa yksin työvoimaviranomaisen toimenpitein. Vaikutuksia eri toimijoihin ei ole arvioitu riittävästi, erityisesti yhteistyörakenteiden muutosten osalta. Sekä työvoimaviranomaisen ja kuntien että yhteiskunnalliset kustannukset kasvavat, mikäli väljentyvä lainsäädäntö ja hyvinvointialueiden säästöt tarkoittavat yhteistyön vähentymistä muutoin kuin lakisäätöisen TYM-työn osalta.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Väljä lainsäädäntö mahdollistaa yksilölliset ja asiakaskohtaiset palvelut. Niiden tilastointi ei kuitenkaan tue seurantaa. Tietopohjan heikkous on tunnistettu myös hallituksen esityksen taustatöissä. Hallituksen esitykseen sisältyvät vaikuttavuusarviot jäävät työllistämistä edistävien palveluiden osalta ohuiksi. Ilman palveluiden toteutumisen seurantaa on kuitenkin olemassa riski, etteivät palvelut toteudu tarvittavissa määrin. Onkin välttämätöntä kehittää tilastointia, jotta palveluiden riittävyttä, laatua ja yhdenvertaisuutta voidaan edes teoriassa seurata.

Esitys sisältää kannatettavia tavoitteita, erityisesti varhaisen tuen vahvistamisen, palvelujen yhteensovittamisen ja hallinnon keventämisen osalta. Käytännön toteutuksen näkökulmasta keskeiseksi riskiksi nousee kuitenkin sääntelyn väljentyminen yhdistettynä määrärahasidonnaisuuteen ja puutteellisiin vaikutusarvioihin. Tämä voi johtaa palvelujen riittämättömään toteutumiseen, alueelliseen eriytymiseen sekä monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden tilanteen heikentymiseen. Jotta uudistuksen tavoitteet toteutuvat, on välttämätöntä varmistaa riittävä velvoittavuus ennaltaehkäisevään ja varhaiseen tukeen, selkeyttää palvelujen

sisältöä ja kohdentumista sekä vahvistaa monialaisia yhteistyörakenteita. Lisäksi tietopohjan, seurannan ja yhteisten toimintakäytäntöjen kehittäminen on keskeistä palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja yhdenvertaisuuden turvaamiseksi valtakunnallisesti.

Lämsä Anna-Liisa

TYP-johtajien verkosto - TYM-johtajien verkosto