

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Ammatillinen järjestö tai edunvalvoja

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Hyvil kuitenkin huomauttaa, että näin suuren lakimuutoksen lausuntoajan tulisi olla selkeästi pidempi. On kohtuutonta, että lausuntoaikaa on annettu vain kuusi viikkoa, joista viikoista jopa kaksi on ollut vajaita viikkoja.

Hyvil katsoo, että esitys on monilta osin oikeansuuntainen ja sisältää kannatettavia tavoitteita. Toimeenpanon aikataulu on kuitenkin liian kireä, eikä se mahdollista muutosten hallittua ja vaikuttavaa toimeenpanoa esitetystä ajassa. Samanaikaisesti kustannusvaikutusten arviointi on jäänyt osin keskeneräiseksi, minkä vuoksi esitettyjen vaikutusten ja tavoiteltujen säästöjen luotettava kokonaisarviointi ei ole mahdollista. Joiltakin osin säästövaikutukset – esimerkiksi kirjaamiseen tai kuntouttavan työtoiminnan lain kumoamiseen liittyen – vaikuttavat arvioidun varsin suuriksi suhteessa niihin liittyviin epävarmuustekijöihin.

Hyvil korostaakin, että esitykseen sisältyy ristiriita hyvien ja sinänsä perusteltujen tavoitteiden, kireän toimeenpano- ja lainvalmisteluaikataulun sekä tavoiteltujen säästöjen välillä. Tämä heikentää sekä ehdotettujen muutosten toteuttamiskelpoisuutta että niille asetettujen säästötavoitteiden uskottavuutta. Vaikka julkisen talouden nykyisessä tilanteessa on ymmärrettävää, että säästötoimia joudutaan toteuttamaan, tulisi niiden perustua riittävään ja kattavaan tietopohjaan sekä realistiseen

aikatauluun. Vain tällöin voidaan varmistaa, että toimeenpano johtaa aidosti tavoiteltuihin vaikutuksiin.

Hyvil painottaa myös, että lainsäädäntöprosessille tulee varata riittävä valmistelu-aika, jotta sääntely voidaan valmistella huolellisesti ja siihen sisällyttää asianmukaiset siirtymäsäännökset. Nyt valmistelu on edennyt kiireessä siten, ettei kaikkia tarpeellisia muutoksia ole ehditty arvioida ja riittävästi valmistella, mistä syystä vaikutusarviointi jää väistämättä puutteelliseksi rajallisen tietopohjan vuoksi. Tämä voi vaarantaa esitykselle asetettujen vaikuttavuustavoitteiden toteutumisen.

Lisäksi Hyvil tuo esiin, että vaikuttavia ja kestäviä uudistuksia harvoin voidaan toteuttaa kiireellä. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa jo on tehty lyhyessä ajassa monia rakenteellisia ja säästöihin tähtäviä lakiuudistuksia. Nyt ehdotettuja muutoksia toteutettaessa olisi huomioitava myös se, että sosiaalihuollon avun ja palvelujen tarpeen voidaan lähtökohtaisesti arvioida kasvavan niin suhdannetilanteen kuin kuluvalla hallituskaudella muuhun lainsäädäntöön tehtyjen kiristystoimien, kuten sosiaaliturvan muutosten, seurauksena.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Kokonaisuutena esitykselle asetetut laadulliset ja sosiaalihuoltolain uudistamiseen sosiaalihuollon keskeisenä sisältölakina tähtäävät tavoitteet ovat Hyvilin näkemyksen mukaan perusteltuja ja kannatettavia. Kuntamaailmaan luotu yksityiskohtainen sosiaalihuollon lainsäädäntö ei ole enää tarkoituksenmukainen hyvinvointialueaikana. Esityksellä on mm. tarkoitus selkeyttää, yksinkertaistaa ja joustavoittaa sosiaalihuollon asiakasprosessia sekä osittain sosiaalipalveluja koskevaa sääntelyä. Asiakasprosessia koskevat ehdotukset vastaavat pääosin näihin tavoitteisiin, mutta sosiaalihuoltolaissa säädettyjen sosiaalipalvelujen osalta toimenpiteet jäävät vaillinaisiksi. Lisäksi sosiaalihuoltolain ja uuden lasten erityisestä suojelusta annetun lain rajapinta jää epäselväksi. Myös sosiaalihuollon työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen uudistaminen jää monelta osin varsin epäselväksi, vaikka kyseessä on toiminnallisesti ja oikeudellisesti erittäin suuri muutos.

Ehdotetuista muutoksista Hyvil kannattaa erityisesti sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön tuomista sosiaalihuollon toimeenpanon keskiöön ja ydintehtäväksi sekä sosiaalihuollon asiakasprosessin keventämiseen ehdotettuja muutoksia. Ehdotettuihin asiakasmaksujen korotuksiin Hyvil suhtautuu kriittisesti. Hyvilin arvion mukaan on varsin epävarmaa, saavutetaanko niillä tavoiteltuja säästöjä, vaikka hyvinvointialueiden rahoitusta vähennetään ehdotettujen muutosten vuoksi joka tapauksessa.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Erytystä tukea tarvitsevan asiakkaan ja henkilön määrittely on sosiaalihuoltolaissa aiheuttanut monia toimeenpanon haasteita ja jopa ristiriitoja, eikä sen määritelmää voi voimassa olevassa laissa pitää onnistuneena. Erytystä tukea tarvitsevan asiakkaan määrittely on Hyvilin mielestä edelleen ongelmallinen myös tässä lakiesitysluonnoksessa. Hyvil katsoo, että sääntelyn tarvetta täysi-ikäisten

asiakkaiden osalta tulee arvioida kriittisemmin. Lainsäädännössä ei ole tarpeen tehdä ehdotetun kaltaisia priorisointeja, joiden ilmaiseminen tarkkarajaisesti ja ymmärrettävästi on vaikeaa. Hyvil ehdottaa erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan sääntelystä luopumista aikuisten osalta. Asia tulee jättää lain 49 c §:n, asiakkaan etua koskevan sääntelyn (esim. 4 §) sekä alueilla syntyvien käytäntöjen varaan. Oikeansuuntaista on sääntelyn osittainen kokoaminen samaan pykälään sekä asiakassuunnitelman ja omatyöntekijän osalta tehdyt muutokset sekä erityisesti nykyisen lain 46 §:n sääntelystä luopuminen.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Verrattuna nykyisen 2 luvun sisältämiin 7 b, 8 ja 8 §:iin ehdotettu uusi säännös muodostaa Hyvilin mielestä yhtenäisemmän kokonaisuuden ja täydentää järjestämislain sääntelyä nykyistä systemaattisemmin ja selkeämmin. Samalla Hyvil kuitenkin huomauttaa, että laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015) puuttuu 14.3 §:n mukaisesta lakilistauksesta, eikä sitä ole ehdotettu tässä esityksessä sinne lisättävän. Kumottavaksi ehdotetun 7 b §:n 2 momentissa ollut informatiivinen lakiviittaus on siirretty uuden 10 a §:n perusteluihin. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, tuleeko em. erityislaki lisätä 14.3 §:ään tai mahdollisesti viittaussäännöksenä ehdotetun uuden 10 a §:n 4 momenttiin perustelujen sijaan. Ehkäisevä päihdetyö on keskeinen osa nimenomaan ennalta ehkäisevää työtä, ja sen tulisi nivoutua sosiaalihuoltona toteutettavan päihde- ja riippuvuuspalvelujen kanssa saumattomasti yhteen.

Kokonaisuutena käsitellyssä olevan 2 luvun otsikko ehdotetaan muutettavaksi muotoon Ennalta ehkäisevä työ ja hyvinvoinnin edistäminen. Uudessa 10 a §:ssä ehkäisevät toimet on kuitenkin pitkälti pykälätasolla niputettu 'hyvinvoinnin edistäminen' -käsitteen alle. Huomioiden erityisesti 7 b §:n kumoaminen, otsikkomuutos vaikuttaa ristiriitaiselta, koska ennalta ehkäisevää näkökulmaa pykälätasolla pikemminkin häivytetään kuin tuodaan vahvemmin esiin lukuun ehdotetuissa muutoksissa. Hyvilin mielestä jatkovalmistelussa tähän tulisi vielä kiinnittää huomiota.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Hyvilin näkemyksen mukaan on hyvä ja kannatettava muutos, että sosiaalityö ja sosiaaliohjaus poistetaan palvelulistauksesta ja tuodaan sosiaalihuollon toteuttamisen keskiöön. Samoin ehdotus sosiaalipalvelujen järjestämisen periaatteellisesta viimesijaisuudesta (14 a §) on kannatettava. Hyvil pitää hyvänä myös sitä, että 15 §:n 1 momentin luettelo sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön sisällöstä on kytketty asiakkaan tuen tarpeisiin ja tilanteeseen, joka mahdollistaa myös sosiaalihuollon muun henkilöstön roolin ko. tehtävissä. Huolta kuitenkin herättää se, onko näin suuren toiminnallisen muutoksen tekeminen mahdollista yhtä aikaa tavoiteltavien merkittävien säästöjen kanssa. Yksilöllinen, kohtaava työ vaatii resursseja ja jos näitä resursseja ei ole käytössä, tavoiteltua muutosta ei voi tapahtua.

Hyvil myös huomauttaa, että ehdotetussa 15 §:ssä sosiaalihuollon ammatillinen asiantuntijatyö nimetään ainoastaan suunnitelmalliseksi muutokseen tähtääväksi työksi. Muutokseen tähtäämistä ei

Hyvilin mielestä voi pitää sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ainoana sisältönä tai tavoitteena. Sosiaalihuollolla ja myös sosiaalihuollon ammatillisella asiantuntijatyöllä tulee olla ja on merkittävä rooli myös toimintakyvyn ylläpidossa tai tilanteen pysyttämässä mahdollisimman ennallaan. Muutos ei aina ole mahdollinen, eikä välttämätön.

Tarkasteltaessa uudistettua 15 §:ää huomio kiinnittyy myös uuteen 14 a §:ään. Tässä säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi tuen tarpeen vastaamisen etusijajärjestyksestä. Säännös on kannatettava ja Hyvilin näkemyksen mukaan yksi koko uudistuksen keskeisimmistä muutokseen ohjaavista säännöksistä.

Jatkovalmistelussa säännöksen yksityiskohtaisia perusteluja tulee kuitenkin ehdottomasti selkeyttää. Siellä todetaan nyt (s. 220) ensin säännöksen sanamuodon mukaisesti, että mikäli asiakkaan tuen tarpeeseen tulisi ensisijaisesti vastata jonkin muun viranomaisen palveluilla, sosiaalihuollon palvelujen järjestäminen on toissijaista ja sosiaalihuollon, käytännössä sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön, tehtävänä on ohjata ja tukea asiakasta näiden palvelujen piiriin ja käytössä. Asiaa käsittelevä perustelukappale kuitenkin päättyy yhtäkkisesti lauseeseen:

”Jos ensisijaisen viranomaisen apu ei kuitenkaan olisi asiakkaan tilanteen edellyttämässä aikataulussa saatavissa taikka viranomaisten välisessä vastuujaoissa olisi epäselvyyttä, sosiaalihuolto ei voisi ehdotettavan sääntelyn perusteella jättää vastaamatta asiakkaan 11 §:n mukaiseen tuen tarpeeseen.”

Perustelut jatkuvat seuraavassa kappaleessa näin:

”Momentin mukainen kohtuullisuusharkinta tarkoittaisi, että asiakkaalta ei voida edellyttää sellaista omatoimisuutta tai ulkopuolisen avun hankintaa, joka ei ole hänen tilanteessaan tosiasiallisesti mahdollisia. Säännöstä ei siten ole tarkoitettu perusteeksi evätä sosiaalipalveluja silloin, kun muu ratkaisu ei ole riittävä, sopiva, asianmukainen tai asiakkaan edun mukainen. Riittävien sosiaalipalvelujen tulee osaltaan käytännössä mahdollistaa henkilön toimiminen yhdenvertaisena ja täysivaltaisena yhteiskunnan jäsenenä.”

Perustelut vaikuttavat ohjaavan siihen, että sosiaalipalveluilla tulisi paikata muiden viranomaisten palvelujen puutteita. Ei voi olla esimerkiksi niin, että mikäli terveydenhuollolla ei ole lapsen tai nuoren kokonaistilanteen edellyttämässä aikataulussa tarjota tarpeenmukaista mielenterveyshoitoa, sosiaalihuollon tulisi järjestää hoito tai tätä hoidon puuttumista paikattaisiin jollain käytettävissä olevalla sosiaalipalvelulla. Eikä voi olla niin, että jos soveltuvia työvoimapalveluja ei jollekin työtä vailla olevalle asiakkaalle ole tarjolla työvoimaviranomaisessa, niin sosiaalihuollon tulee ryhtyä asiakkaan edun ja tarpeiden vuoksi järjestämään työvoimapalvelujen kaltaisia sosiaalipalveluja tai hankkia hänelle työ. Tulee olla yksiselitteistä, että mikäli jonkun muun toimijan palvelut ovat ne, joita asiakas ensisijaisesti tarvitsee, sosiaalipalveluita ei tule järjestää vain siksi, että muut toimijat eivät hoida vastuitaan. Tällaisessa tilanteessa sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön tehtävänä on edelleen tukea ja auttaa asiakasta vaatimaan nimenomaan hänen tuen tarpeensa ja tavoitteidensa mukaisia palveluja itselleen. Sosiaalipalvelujen tarjoaminen esim. jonkin toisen viranomaisen palvelun odotusajaksi tai puutteiden vuoksi voi kuitenkin olla ratkaisu vain silloin, kun jokin asiakkaan tuen tarve sitä edellyttää ja tähän tuen tarpeeseen aidosti pystytään vastaamaan sosiaalipalvelulla huomioiden asiakkaan tavoitteet.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Hyvilin näkemyksen mukaan sosiaalihuoltolain sääntelyn tiivistäminen lapsiperhepalveluksi on sinällään oikeansuuntaista. On kuitenkin vaikea arvioida, millainen rajapinta muodostuu lapsiperhepalvelun ja lapsen erityisestä suojelusta annetun lain mukaisten palvelujen välille. Tapahtuuko sosiaalihuoltolain ja lasten erityisestä suojelusta annetun lain mukaisessa rajapinnassa pidemmällä aikavälillä asiakkaiden siirtymää molempiin suuntiin vai ainoastaan lapsen erityisestä suojelusta ehdotetun lain suuntaan? Vähenevätkö päällekkäisyydet vai siirtyvätkö ne vain eri kohtaan lakien rajapinnassa? Rajapintaan liittyvät kysymykset ovat myös riippuvaisia käytännön toimeenpanosta. Hyvil katsoo, että avohuollon tukitoimien keskelle uuteen kohtaan asettuva rajapinta muodostaa selvän riskin lain soveltamiselle ja siten myös asiakkaan palveluprosessille.

Ehdotetun taloudellisen tuen osalta olisi tarpeen arvioida sosiaalihuollon eri säännöksiin ja lakeihin perustuvien taloudellisen tuen muotojen (ml. toimeentulotuen) suhdetta toisiinsa nyt tehtyä kattavammin. Kokonaisuutena toimeentulotuen eri lajien, lastensuojelun ja nyt jopa sosiaalihuoltolakiin ulotettujen eri taloudellisten avustusmuotojen etusijajärjestystä ja tarkoituksenmukaisuutta ei ole kokonaisuutena koskaan arvioitu ja sovitettu yhteen. Hyvilin näkemyksen mukaan nyt ehdotettujen suurien uudistuksien yhteydessä se olisi tullut viimeistään tehdä, eikä lisätä lainsäädäntöön uusia taloudellisia avustusmuotoja, joiden rooli ja suhde viimesijaiseen tukeen ja osana sosiaalihuollon taloudellisen tuen kokonaisuutta jää epäselväksi.

Hyvil pitää välttämättömänä, että sosiaalihuollon eri taloudelliset tukimuodot sovitetaan yhteen loogiseksi kokonaisuudeksi. Samalla tulee arvioida myös kokonaisuuden taloudelliset vaikutukset, mitä ei nyt sosiaalihuoltolakiin lisättävän uuden taloudellisen tukimuodon osalta tässä esitysluonnoksessa ole tehty. Epäselvyyttä lisää mm. se, että samaan aikaan lausunnolla olevassa lasten erityisestä suojelusta annetussa lakiesitysluonnoksessa 43.2 §:ssä ehdotettu taloudellinen tuki kohdistuu sekä lapseen että perheisiin, mutta tässä lakiesitysluonnoksessa säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että tuen tarvetta arvioidaan ainoastaan suhteessa lapsen taloudellisen tuen tarpeisiin. Se, mikä on lapsen taloudellisen tuen tarpeen arvioinnin lähtökohta ja rajat jäävät epäselviksi.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Hyvil pitää sosiaalihuollon työllistymistä tukevien, nykyisten sirpaleisten ja osin vanhentuneiden säännösten kokoamista sosiaalihuoltolakiin sekä kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön kumoamista kannatettavana ja oikeansuuntaisena sekä välttämättömänä uudistuksena. Uudistuneessa palvelurakenteessa ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää sosiaalihuollossa muista sosiaalipalveluista oikeudellisilta vaikutuksiltaan ja luonteeltaan selvästi poikkeavaa työllistymistä edistävää palvelua. Muutos selkeyttää viranomaisten työnjakoa, vaikka ehdotus jää vielä osin keskeneräiseksi ja vaikeasti hahmotettavaksi.

Uuden sosiaalihuoltolain 17 §:n ehdotettu joustava muotoilu mahdollistaa palvelujen kehittämisen asiakkaiden yksilöllisten tuen tarpeiden mukaan, mikä on Hyvilin mielestä lähtökohtaisesti myönteistä. Samalla säännöksen lavea ja kahtiajakoinen kohderyhmämäärittely sekä avoin, kokonaan aikarajoittamaton sisältö luovat riskin palvelun ”kaatoluokkamaisuudesta”. Tämä voi käytännössä johtaa suuriin alueellisiin eroihin palvelun sisällöissä ja tavoitteissa, ennakoimattomaan

asiakasvirtaan sekä heikentää asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja arvioitujen säästöjen toteutumista. Epäselväksi myös jää, mitä esitysluonnoksessa korostettu palvelun vapaaehtoisuus käytännön reaali maailmassa tarkoittaa. Säännöstekstiä tulisikin Hyvilin näkemyksen selkeyttää sekä palvelun tulkinnanvaraiseksi jäävän vapaaehtoisen luonteen että kohderyhmän ja palvelun myöntämisperusteiden osalta. Vapaaehtoisuuden problematiikasta ks. myös jäljempänä työttömyysturvalakiin ehdotettujen muutosten lausuntopalaute.

Hyvil pitää esitysluonnoksen perusteluissa käytettyä työikäisen määritelmää (15–74 vuotta) epätarkoituksenmukaisena ja vaatii sen muuttamista. Ikärajalle ei esitetä perusteluja, eikä sen vaikutuksia ole arvioitu, vaikka kyseessä on sosiaalihuollon lainsäädännössä kokonaan uusi ja esimerkiksi kumottavan kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön näkökulmasta poikkeuksellisen laaja ikämäärittely. On ristiriitaista, että palvelu on nimetty työikäisten palveluksi, mutta sen kohderyhmään sisältyisivät myös oppivelvollisuus- ja vanhuuseläkeikäiset henkilöt. Jatkovalmistelussa kohderyhmä on rajattava selkeästi. Mikäli palvelu ei tosiasiallisesti kohdistu työikäisiin, säännöksen nimeä tulee muuttaa ja vaikutukset eri ikäryhmien osalta tulee arvioida kattavasti, mukaan lukien vaikutukset asiakasmääriin, henkilöstöön, osaamistarpeisiin ja rahoitukseen.

Hyvil katsoo, että työikäisten asiakasprosessi ja siihen liittyvä viranomaisyhteistyö jäävät esityksessä epäselviksi, mikä herättää huolta, koska uudistuksen yhteydessä kumotaan merkittävä sosiaalihuollon ja työvoimavirnaomaisen yhteistyömuoto eli kuntouttavan työtoiminnan laki kokonaan. Lisäksi uuden 17 §:n suhdetta työvoimapalveluihin, työttömyysturvalainsäädäntöön ja työllistymistä edistävään monialaiseen yhteistoimintamalliin (TYM) ei ole kuvattu riittävän selkeästi. Epäselvyydet lisäävät päällekkäisten arviointien ja prosessien pitkittymisen sekä väliinputoamisten riskiä sekä voivat ylläpitää nykyistä palvelutarvearviokeskeistä toimintamallia. Myös asiakkaiden oikeudellinen ja taloudellinen asema jää osin epäselväksi. Sääntelyä tulee selkeyttää mm. sen varmistamiseksi, ettei työvoimaviranomainen ohjaa asiakkaita sosiaalihuoltoon virheellisin perustein. Lisäksi TYM-lainsäädännön suhde uudistukseen on ristiriitainen ja vaatii selkeyttämistä.

Hyvilin mielestä myös sosiaalihuoltolain 17 ja uuden 17 a §:ien välinen suhde jää ehdotuksessa epäselväksi. Esitysluonnoksessa ei määritellä, milloin 17 a §:n mukainen työtoiminta on tarkoituksenmukaista ja mikä ehdotetun uuden 17 a §:n mukaisen työtoiminnan tosiasiallinen rooli uudessa kokonaisuudessa on. Epäselvää on myös, milloin 17 §:n mukainen yksilöllinen tuki on riittävää ja miten se eroaa sosiaalihuollon ammatillisesta asiantuntijatyöstä tai toisaalta 17 a §:n mukaisesta yksilöllisestä tuesta. Hyvil pitääkin erillisen työtoimintasäännöksen tuomista lakiin tarpeettomana ja esittää, että se yhdistetään 17 §:ään. Samalla tulee vielä arvioida, onko kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöön 2020 (L 13/2020) tuotujen sanamuotojen säilyttäminen uudistetussa säännöksessä tarkoituksenmukaista huomioiden sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön uusi rooli sosiaalihuollossa ja säännökselle nyt ehdotettu laeva muotoilu. Alun perin tarve em. lisäykselle perustui nimenomaan siihen, että kuntouttava työtoiminta irtautui sosiaalihuollosta, mistä syystä asiakkaan oikeuksia ja palvelun luonnetta sosiaalihuoltona piti korostaa.

Erityisen ongelmallinen on kuntouttavan työtoiminnan laista uuteen 17 a §:ään siirretty muotoilu, jonka mukaan työtoimintaa ei saa hankkia yrityksiltä, ilman selkeää ja johdonmukaista perustelua tai vaikutusarviota. Pykälässä ja sen perusteluissa käytetään nyt myös epäjohdonmukaisesti kolmea eri käsitettä: hankkiminen, ostaminen ja järjestäminen. Epäselväksi jää esimerkiksi se, estyykö nykyisen kaltaisen avotyötoiminnan järjestäminen yrityksissä kokonaan ja miksi avotyötoiminnan järjestäminen nimenomaan yrityksissä olisi kiellettyä, mutta olisi edelleen ilman minkäänlaisia

aikarajoja mahdollista julkisilla ja kolmannen sektorin työpaikoilla? Avotyötoiminnan kaltainen toiminta tulisi aina olla tavoitteellista ja määräaikaista ja tähdätä mahdollisimman nopeaan palkkatyösuhteen luomiseen. Hyvil myös huomauttaa, että esitysluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu sitä, mitä vanhan sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:ien välisen etusijajärjestyksen purkaminen tarkoittaa palvelujen järjestämisen kannalta.

Uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun yhteydessä järjestettävän työtoiminnan säätämisen takia ehdotetaan muutoksia myös vammaispalvelulakiin sekä lakiin kehitysvammaisten erityishuollosta. Hyvil esittää, että kehitysvammalain 42 b §:ään lisätään viittaus vammaispalvelulain 27 §:ään, joka mahdollistaisi rajoitustoimenpiteiden soveltamisen myös kehitysvammaisten työtoiminnassa. Ehdotettujen säännösten mukaan rajoitustoimenpiteiden käyttö olisi mahdollista sosiaalihuoltolain 17 a §:n mukaisessa toiminnassa, joka sinällään on perusteltua. Kehitysvammaisten työtoiminnan, jonka voi katsoa tässä yhteydessä erityispalveluksi, jättäminen rajoitustoimenpiteiden käytön ulkopuolelle ei ole perusteltua.

Hyvil pitää 17.4 §:ään esitettyä uudenlaiseen perustoimeentulotuen saamisen aikarajaan sidottua Kelan ilmoitusvelvollisuutta ja tähän liittyvää hyvinvointialueen yhteydenottovelvollisuutta tarpeettomana. Säännöksen vaikutuksia, kuten aikarajan muutoksen vaikutuksia, ilmoitusten henkilölukumäärää, hallinnollista työkuormaa ja kustannuksia, ei ole arvioitu. Ehdotus poikkeaa perusteettomasti toimeentulotukilakiin hiljattain tehdyistä muutoksista, joissa massailmoitusten vähäinen vaikuttavuus on jo todettu ja asiaan liittyvää Kelan huolenpito- ja toisaalta yhteydenotto- ja ilmoitusvelvollisuutta sosiaalihuoltoon on tehostettu. Myös nykyisen kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön toimeenpanossa on todettu, että toimeentulotuen saamisen pitkittymiseen liittyvät massailmoitukset ovat tehoton tapa auttaa työtä tai ensisijaista etuutta vaille olevia henkilöitä. On kyseenalaista säilyttää lainsäädännössä jo aiemmin selkeästi vaikuttamattomaksi todettu säännös vieläpä siten, ettei säännös itsessään kohdistu pelkästään niihin henkilöihin, jotka eivät ole Kelan ohjaamana ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi ja joiden tavoittamista säännöksen perustelujen mukaan sillä nimenomaisesti tavoitellaan. Säännöksen voidaan arvioida lisäävän hyvinvointialueen hallinnollista työtä ilman, että lisääntynyt työ kohdistuu tehokkaasti todelliseen palvelutarpeeseen.

Uudistukseen liittyvät työttömyysturvalakiin ehdotetut muutokset:

Hyvil pitää sinänsä kannatettavana välivaiheen ratkaisuna, että uusi ehdotettu 17 §:n mukainen Työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu voidaan viranomaisyhteistyössä sisällyttää ainakin monialaiseen työllistymissuunnitelmaan myös velvoittavana ja/tai työssäolovelvoitetta täyttävänä palveluna. Uuden palvelun vapaaehtoisuuden ja velvoittavuuden tosiasialliset rajat jäävät kuitenkin vielä merkittäväällä tavalla epäselviksi. Selkeä heikkous on myös se, että sääntelyssä ei ole huomioitu toimeentulotukilakiin tehtyjä kiristyksiä, eikä rakennettu uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun ja toimeentulotukilain perusosan alennuksen välistä yhteyttä. Tämä olisi voinut olla myös asiakkaiden taloudellisen selviytymisen ja kannustavuuden näkökulmasta perusteltua.

17 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan esitysluonnoksessa, että palvelu on lähtökohtaisesti vapaaehtoinen, mutta se voi muuttua velvoittavaksi, mikäli se tiettyjen ehtojen täytyessä sisällytettäisiin monialaiseen työllistymissuunnitelmaan. 17 §:n perusteluissa ei mainita mitään työllistymissuunnitelmasta. Työttömyysturvalakiesitysluonnoksen 2 a luvun 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös ensin monialaiseen työllistymissuunnitelmaan ja korostetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 12 kohtaa, mutta perustelut jatkuvat tämän jälkeen: ”Työttömyysturvalain 2 a lukuun ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi siihen, miten

sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitettu palvelu järjestetään. Mainittuun palveluun osallistumisen on tarkoitus perustua henkilön vapaaehtoisuuteen. Käytännössä palvelu tulisi sisällyttää työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan vain silloin, kun työnhakija haluaa siihen osallistua.”

Työttömyysturvalain 10 a §:ään ehdotettujen muutosten yhteydessä ei myöskään viitata ehdotettujen muutosten liittyvän pelkästään monialaiseen työllistymissuunnitelmaan tai em. työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 12 kohtaan. Hyvil huomauttaa, että ehdotettu sääntely on nyt eri suunnitelmatyyppejä ja myös vapaaehtoisuuden, velvoittavuuden ja työttömyysturva-oikeuden palautumisen ehtojen osalta merkittävä tavalla epäselvä. Hyvil katsoo, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sääntely on 17 §:n mukaisen palvelun vapaaehtoisuuden luonteen sekä velvoittavuuden ja työttömyysturva-oikeuden palautumisen osalta yksiselitteisen selkeä ja ymmärrettävä.

Lisäksi Hyvil toteaa, että työssäoloelvoitteen poistamiseen tai muuhun työvoimapolitiittiseen velvoittavuuteen liittyvää hyvinvointialueisiin kohdistuvaa uutta mahdollista seuraamis- ja tiedonantovelvollisuutta ei voi kuitata pelkästään työttömyysturvalain 10 a §:n säännöskohtaisten perustelujen lauseella, että hyvinvointialueella on jo nyt velvollisuus antaa välttämättömiä tietoja työvoimaviranomaiselle. Hyvinvointialueet toimittavat tällä hetkellä tiedot kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta Kelalle ja mikäli nyt on syntymässä jonkinlainen uudenlainen tiedonvaihdon tarve työvoimaviranomaisen tai/ja KEHA-keskuksen kanssa uuteen palveluun osallistumisen seuraamisen osalta, tulee tämä uusi hyvinvointialueen seuraamis- ja tiedonantotehtävä kuvata ja miettiä, miten se toteutetaan, millaista hallinnollista työtä se edellyttää ja myös arvioida tähän tehtävään kuluvat resurssit. Kokonaisuutena työttömyysturvalain velvoittavuuden ja työssäoloelvoitteen poistamisen sitominen palvelun järjestämiseen on lähtökohtaisesti ristiriidassa uudistuksella tavoiteltujen säästöjen kanssa. Jos kuntouttavan työtoiminnan hallinnolliset seuranta-, yhteistyö yms. velvoitteet ja asiakkaiden kannusteet pyrkivät uuteen palveluun eivät tosiasiansa poistu, mihin perustuvat muutokselle allokoituvat säästöarviot?

Jatkovalmistelussa tulee myös selkeyttää, miksi työttömyysturvaan ja velvoittavuuteen liittyvissä säännöksissä ei viitata lainkaan uuteen 17 a §:ään, vaan pelkästään 17 §:ään. Onko tarkoitettu säädettäväksi, etteivät hyvinvointialueet voi järjestää työtoimintaa siinä tarkoituksessa, että työnhakija esimerkiksi voisi poistaa siihen osallistumalla työssäoloelvoitteen vai mitä on tarkoitettu säädettävän? Ongelma liittyy lähtökohtaisesti 17 ja 17 a §:ien epäselvään suhteeseen. Lisäksi tulee olla yksiselitteistä, että sekä monialaiseen työllistymissuunnitelmaan että työllistymissuunnitelmaan 17 tai/ja 17 a §:n mukainen palvelu voidaan kirjata ainoastaan hyvinvointialueen kanssa tehtävässä yhteistyössä huomioiden hyvinvointialueen sosiaalihuollon uudistettu asiakasprosessi.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan 57 ja 58 §:ien kumoamista ja näiden sisällön yhdistämistä 12 §:ään, mitä Hyvil pitää kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena uudistuksena. Kun 12 §:n sisältö uudistuu ja viittaussäännös toimeentulotukilakiin poistuu, nousee kuitenkin esiin, pitäisikö samassa yhteydessä myös 12 a §:ää uudistaa. Kela on edellyttänyt 12 §:n sisällyttämistä 12 a §:n mukaiseen päätöksentekoon. Tästä syystä olisi ehkä selkeämpää, jos 12 a §:ssä tehtäisiin suoraan viittaus myös toimeentulotukilakiin, samoin kuin siinä tehdään jo nyt viittaus suoraan SHL 21 §:n mukaisiin asumispalveluihin. Tämä erityisesti siksi, että 12 §:stä poistetaan nyt tässä esitysluonnoksessa viittaus toimeentulotukilakiin pykälätasolta.

Hyvil huomauttaa, että 14 §:ssä kohdat 14 ja 17 ehdotetaan kumottavaksi. Itse sääntelyssä näihin kohtiin liittyviä pykäläiä ei kuitenkaan ole kumottu, eikä uudelleen muotoiltu. Sekä 24 ja 25 §:t että 24 a ja 25 a §:t ehdotetaan säilytettävän. Näiden säännösten suhde muuttuneeseen sääntelyyn jäävät ristiriitaisiksi. Esimerkiksi sekä 24 a että 25 a §:ssä todetaan, että em. palveluja on järjestettävä mm. sosiaalisena kuntoutuksena, mitä palvelua ei laissa ehdotettujen muutosten jälkeen enää ole lainkaan. Hyvil arvioi, että myös näitä säännöksiä on uudistettava lainsäädännön sisäisen ristiriidattomuuden varmistamiseksi.

Mitoitussäännösten osalta Hyvil esittää harkittavaksi, että ehdotetun 22 a §:n tarkoittamissa tilanteissa voitaisiin käyttää kuuden hoito- ja kasvatushenkilöstöön kuuluvan työntekijän mitoitus, mikäli lasten tarpeet eivät muuta edellytä.

Ehdotettu 25.6 § on Hyvilin näkemyksen mukaan kannatettava, koska psykososiaalista tukea ei määritellä enää erilliseksi palveluksi vaan osaksi sosiaalihuollon yleispalveluita.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta sosiaalihuoltolain 29 c §:ää lastenvalvojien tehtävien selkiyttämiseksi. Tehtävien kokoaminen yhteen pykälään on Hyvilin näkemyksen mukaan sinänsä kannatettavaa.

Pykälässä ehdotetaan kuitenkin lastenvalvojien tehtäviksi myös täytäntöönpanosovittelua ja tuomioistuinsovittelun asiantuntijatehtäviä. Laki lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta 9 § perusteella hyvinvointialueen tulee nimetä riittävä määrä henkilöitä hoitamaan 6–8 §:ssä tarkoitettuja sovittelutehtäviä hyvinvointialueella. Sovittelijaksi voidaan nimetä ainoastaan lasten ja perheiden kanssa tehtävään psykologiseen, psykiatriseen tai sosiaalityöhön taikka lastensuojeluun perehtynyt henkilö. Nimeämisestä ja sen peruuttamisesta on viipymättä ilmoitettava käräjäoikeudelle. Laki ei siis edellyttää, että sovittelijana toimii lastenvalvoja, joten sitä ei myöskään tule sosiaalihuoltolaissa säätää lastenvalvojan tehtäväksi. Hyvil katsoo, että hyvinvointialueille tulee säilyttää oikeus päättää tehtävien organisoinnista.

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?

Hyvil kiinnittää huomiota, että ehdotetussa 34 §:ssä käytetään käsitettä asiakkaan yhteydenotto sekä vireilletulon että asiakkuuden alkamisen yhteydessä. Säännös vaikuttaa ristiriitaiselta, koska asiakkuutta ei välttämättä tuolloin vielä ole. Ehdotetun 34 §:n osalta jää myös epäselväksi, milloin asiakkuus alkaa tilanteissa, joissa asia on tullut vireille sillä perusteella, että hyvinvointialueen sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävässään saanut tietää mahdollisesti sosiaalihuollon tarpeesta olevasta henkilöstä. Hyvil katsoo, että ehdotettua 34 §:ää on jatkovalmistelussa ainakin edellä olevilta osin selkeytettävä.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kokonaan uutta 35 c §:ää Yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon. Vaikutusarvioissa ei ole arvioitu resurssi- ja kustannusvaikutuksia ehdotetulle sääntelylle ja osin sen toimeenpano jää epäselväksi. Hyvilin mielestä epäselvää on esimerkiksi se, onko henkilökohtainen keskustelu järjestettävä pyynnöstä, kuten toimeentulotukilaissa on säädetty vai onko kaikille ensimmäisen kerran yhteyttä ottaneille järjestettävä ko. mahdollisuus? Palvelutarpeen arvioinnin

aloittamisen määräajoista luopuminen on sinällään oikeasuuntaista, mutta ko. sääntelyssä ei ole kyse samasta asiasta, koska arvioinnin aloittaminen ei edellytä keskustelua heti prosessin alussa.

Hyvil kannattaa palvelutarpeen arvioinnista luopumista ja sen korvaamista tuen tarpeen arvioinnilla. Ehdotettu sääntely jättää kuitenkin epäselväksi tuen tarpeen arvioinnin käytännön toteutuksen. Hyvil kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että 36 §:n 1 momentin loppuosa sitoo tuen tarpeen arvioinnin henkilökohtaiseen keskusteluun ja sitä seuraavaan sosiaalityöhön tai sosiaaliohjaukseen. Tämä on ongelmallista, koska arvioinnin tulisi olla mahdollista toteuttaa joustavasti myös muissa tilanteissa, esimerkiksi silloin kun asiakas ei halua henkilökohtaista keskustelua. Nykyinen muotoilu voi käytännössä estää tai viivästyttää tuen tarpeen tunnistamista sekä kaventaa ammatillista harkintaa. Lisäksi säännös antaa vaikutelman arvioinnin ja sitä seuraavan työskentelyn ketjumaisuudesta, mikä ylläpitää arviointikeskeistä palvelumallia, vaikka uudistuksella pyritään siitä pois. Hyvil esittää, että 36 §:n 1 momentin loppuosa poistetaan ja säännöstä täsmennetään siten, että tuen tarpeen arviointi on mahdollista toteuttaa joustavasti ja eri tavoin asiakkaan tilanteen mukaisesti.

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

Kyllä

Perustelut tiiviisti?

Hyvil pitää kannatettavana sitä, että asiakassuunnitelman laatimista suunnataan tarpeenmukaiseksi aiemman pääsääntöisyyden sijaan ja että omatyöntekijän nimeäminen kytketään asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen. Tämä tukee asiakaslähtöistä työskentelyä ja voi vähentää tarpeetonta hallinnollista työtä. Samalla Hyvil katsoo, että omatyöntekijää koskeva virkasuhteisuuden vaatimus on ongelmallinen erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaisin omatyöntekijä olisi terveydenhuollon ammattihenkilö, koska heidän palvelussuhteensa eivät pääsääntöisesti ole virkasuhteita.

Hyvilin näkemyksen mukaan uudistuksessa tavoitellaan perustellusti yhden, asiakkaan tilanteen kokonaisuutta kokoavan asiakassuunnitelman mallia, mutta sääntely ei riittävästi turvaa hallintorajat ylittävän monialaisuuden toteutumista käytännössä. Nykyinen ehdotus vaikuttaa ohjaavan ensisijaisesti sosiaalihuollon sisäiseen yhteistyöhön, vaikka monien asiakkaiden tilanteessa tarvitaan nimenomaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä sekä hallintorajat ylittävää yhteistyötä. Voimassa olevassa sääntelyssä monialaisuus ja moniammatillisuus vaikuttavat olleen selkeämmin esillä, kun taas nyt säännösteksti korostaa sosiaalihuollon sisäistä näkökulmaa, vaikka perusteluissa viitataan laajemmin eri toimijoihin ja palvelujen yhteensovittamiseen. Tämä ristiriita säännöstekstin ja perustelujen välillä tekee sääntelyn tarkoituksesta epäselvän.

Hyvil korostaa, että monialainen yhteistyö ei toteudu pelkästään yleisten tavoitteiden tai käsitteiden (kuten “eri toimijat” tai “palvelujen yhteensovittaminen”) varassa, vaan edellyttää selkeitä rakenteita, vastuunjakoja ja yhteisiä toimintamalleja. Uudistus ei riittävästi määritä: miten yhteinen asiakassuunnitelma laaditaan sosiaali- ja terveydenhuollon välillä, mikä on eri toimijoiden vastuu suunnitelmassa ja sen toteutuksessa ja miten tietojen käyttö ja päätöksenteko jakautuvat monialaisessa työssä. Sote sisäisesti haasteita syntyy erityisesti roolien ja toimivallan rajapinnoissa. Jos sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhteistyötä ei rakenteellisesti tueta, vaarana on, että yhteinen suunnitelma jää muodolliseksi tai että rinnakkaiset suunnitelmat säilyvät käytännössä. Tämä heikentää tavoitetta kokonaisvaltaisesta asiakasprosessista ja lisää päällekkäistä työtä.

Organisaatorajat ylittävän monialaisuuden osalta puutteet korostuvat entisestään. Hyvil kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa monialaisten, eri viranomaisten yhteisten suunnitelmien asema heikkenee merkittävästi, ja osa nykyisistä yhteistyörakenteista on poistumassa ilman, että tilalle tuodaan riittävän selkeitä uusia ratkaisuja. Tämä on ongelmallista erityisesti joidenkin asiakasryhmien, kuten niiden työikäisten osalta, joiden palvelutarpeet edellyttävät tiivistä yhteistyötä esimerkiksi työllisyyspalvelujen, Kelan ja kuntien kanssa. Jos yhteisiä suunnitelmarakenteita ei sääntelyssä turvata ja ohjata, on riski, että yhteistyö heikkenee, vastuunjako ei selkeydy ja asiakasprosessit pirstaloituvat.

Hyvil katsoo, että uudistuksessa tulisi selkeästi varmistaa monialaisen yhteistyön ja yhteisten suunnitelmien laatimismahdollisuus sekä sote sisäisesti että hallintorajat ylittäen. Samalla tulisi vahvemmin ohjata yhteisten asiakirjarakenteiden ja tiedonhallintaratkaisujen kehittämiseen, jotta päällekkäinen kirjaaminen vähenee ja tieto kulkee toimijoiden välillä hallitusti ja asiakasturvallisesti.

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

Ei

Perustelut tiiviisti?

Erityistä tukea tarvitsevan lapsen omatyöntekijänä toimivalla sosiaalityöntekijällä saa ehdotetun uuden 47 §:n mukaan olla enintään 47 lasta asiakkaanaan. Asiakasmäärä voidaan ylittää tilapäisesti, jos se on yksittäistapauksessa lapsen edun turvaamiseksi välttämätöntä. Ylitys ei saa olla pysyvä.

Sosiaalityötä hyvinvointialueilla on organisoitu hyvin monella tavalla. Jopa samalla hyvinvointialueella voi olla useammanlaista organisointitapaa keskuskaupungeissa ja reuna-alueilla. Hyvinvointialueen harvaan asutuissa osissa voi samalla sosiaalityöntekijällä olla vastuullaan joukko lapsi- ja aikuisasiakkaita, joilla on moninaiset tuen tarpeet. Samalla sosiaalityöntekijällä voi siis olla lapsiasiakkaita, joilla on erityisen tuen tarvetta ja asiakkaita, joilla ei ole erityisen tuen tarvetta. Laskettaisiinko nämä kaikki yhteen ja sovellettaisiin 47 asiakkaan mitoitussäännöstä?

Samalla sosiaalityöntekijällä voi samanaikaisesti olla asiakkaina myös täysi-ikäisiä henkilöitä, jotka ovat aikuissosiaalityön, vammaispalvelujen tai ikääntyneiden palvelujen asiakkaita. Miten näissä moninaisissa tilanteissa ehdotettu mitoitus laskettaisiin? Oletetaanko, että samalla sosiaalityöntekijällä olisivat kaikki asiakkaat erityistä tukea tarvitsevia lapsia ja tällöin noudatettaisiin ehdotettua mitoitusta? Entä jos sosiaalityöntekijällä on vain yksi erityistä tukea tarvitseva lapsi ja loput asiakkaat ovat muita lapsi- tai aikuisasiakkaita, miten mitoitusta sovellettaisiin? Laskettaisiin erityistä tukea tarvitsevat lapset ainoastaan ja sitten saisi olla lisäksi iso joukko muita asiakkaita?

Mitoitussäännöksen soveltamiseen liittyvät tulkintaongelmat tuottavat enemmän haittaa kuin hyötyä ja siitä syystä Hyvil ei kannata tätä mitoitusehdotusta säädettävän sosiaalihuoltolakiin. Asiakasmäärän kohtuullisena pitäminen pitää jättää hyvinvointialueen järjestämisvastuulle ja ammatillisen harkinnan varaan.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Hyvil katsoo, että ehdotetun 40 a §:n mukainen ilmoitusmahdollisuus terveydenhuoltoon asiakkaan tuen tarpeesta on lähtökohtaisesti tärkeä, jotta sosiaalihuollon asiakkaat eivät jäisi ilman tarvitsemaansa terveydenhuollon arviota tai hoitoa tilanteissa, joissa sosiaalihuollon ammattihenkilö tunnistaa ilmeisen terveydenhuollon tarpeen. Parhaimmillaan pykälä tukee asiakkaiden oikea-

aikaista ohjautumista palveluihin ja helpottaa erityisesti paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden tunnistamista sekä sote-integraation kehittymistä.

Hyvil kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sääntely jää irralliseksi, eikä sen vaikutuksia tai käytännön toteutusta ole riittävästi arvioitu tai perusteltu esitysluonnoksessa. Lisäksi Hyvil toteaa, että pykälä jättää epäselväksi, mihin ilmoitus käytännössä tulisi tehdä. Terveystieteiden tutkimuskeskuksessa on tällä hetkellä vakiintuneita ilmoituskäytäntöjä ainoastaan tahdosta riippumattoman psykiatrisen hoidon tarpeen arvioinnin osalta, eikä terveydenhuollon ulkopuolisista ilmoitus- tai yhteydenotokäytännöistä ole juurikaan säädetty.

Hyvil korostaa, että ehdotettu sääntely voi lisätä erityisesti perusterveydenhuollon kuormitusta. Esitysluonnoksesta puuttuvat myös kokonaisuudessaan sekä taloudelliset että muut vaikutusarviot uuden ilmoitusmuodon säätämisestä, jotka Hyvilin näkemyksen mukaan tulee jatkovalmistelussa esitysluonnokseen lisätä.

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalityöntekijän erityisistä tehtävistä säädetään pykälässä 49 c. Pykälä on uusi, ja sen tarkoituksena on osaltaan selkeyttää sosiaalityöntekijän ja muiden sosiaalihuollon ammattihenkilöiden välistä työnjakoa.

Hyvil pitää hyvänä sitä, että pykälä on mahdollistava, eikä sisällä yksityiskohtaista tehtäväluetteloa. Sosiaalityöntekijän erityinen osaaminen voisi kohdentua sekä sosiaalihuollon asiakkuuksiin että asiakastilanteisiin. Tämä mahdollistaa hyvinvointialueille tarkoituksenmukaisen osaamisen kohdentamisen ja osaamisen mahdollisimman laajan hyödyntämisen.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Sosiaalihuoltolain 46 a §:ssä säädetään sosiaalihuollon hallinnollisista johtotehtävistä ja niistä vastaavan henkilön kelpoisuudesta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin erikseen sosiaalihuollosta vastaavan viranhaltijan kelpoisuudesta. Ehdotuksen mukaan sosiaalihuollosta vastaavan viranhaltijan tulisi olla sosiaalihuollon ammattihenkilölain 7 §:ssä tarkoitettu laillistettu sosiaalityöntekijä.

Sosiaalihuoltolain 47 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuollosta vastaavasta viranhaltijasta sekä hänen tehtävistään ja vastuistaan. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan tehtävä on laaja ja kattaa muun muassa palvelujen laadun ja asiakasturvallisuuden varmistamisen, eri ammattiryhmien yhteistyön, toiminnan vaikuttavuuden edistämisen sekä palvelukokonaisuuden kehittämisen ja yhteensovittamisen. Säännöstä verrataan perusteluissa terveydenhuoltolain 57 §:ään, jossa säädetään vastaavasta lääkäristä.

Käytännössä ehdotus voisi merkitä sosiaalihuollon johtamiseen kahden johtajan mallia, jossa hallinnollinen ja sisällöllinen johtaminen erotetaan toisistaan. Hyvin näkemyksen mukaan tämä ei ole kaikilla hyvinvointialueilla tarkoituksenmukaista. Hyvinvointialueet ovat toiminnaltaan ja rakenteiltaan erilaisia, eikä hallinnollisten ja sisällöllisten asioiden erottaminen toisistaan välttämättä tue toiminnan kehittämistä ja johtamista, vaan joissain tilanteissa se voi jopa vaikeuttaa sitä. Hyvil katsoo, että hyvinvointialueilla tulisi olla mahdollisuus halutessaan pitäytyä yhden, sosiaalihuollosta vastaavan johtajan mallissa, jossa sama viranhaltija vastaa sekä hallinnollisesta että sisällöllisestä johtamisesta hallinnollisen johtajan kelpoisuusvaatimusten mukaisesti.

Sosiaalihuollon kokonaisuus on huomattavan laaja, käsittäen mm. sosiaalisen turvallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisen sekä yleis- ja erityislainsäädännön mukaiset sosiaalihuollon tehtävät ja palvelut. Hyvinvoinnin edistämiseen kuuluu neuvonta ja ohjaus, tiedon tuottaminen sosiaalisten olojen kehittämiseksi, toimet ehkäisevän ja korjaavan työn ylläpitämiseksi sekä sosiaalihuollon asiantuntemuksen käyttäminen muun toiminnan tukena.

Hyvil kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaalihuollon ammattihenkilölain 9 §:ssä säädetään erikseen nimenomaisesti sosiaalityöntekijän vastuusta sosiaalityön ammatillisena johtajana (johtava sosiaalityöntekijä). Sosiaalityöntekijät muodostavat vain suhteellisen pienen, alle kymmenen prosentin osuuden kaikista sosiaalihuollon ammattihenkilöstöstä. Sosiaalihuollon henkilöstö koostuu lukuisista eri ammattiryhmistä, joilla on erilaisia koulutus- ja osaamisvaatimuksia. Vaikka muiden kuin sosiaalityöntekijöiden osuus sosiaalihuollon henkilöstöstä on huomattava, ei niiden ammatillisesta johtamisesta ole säädetty vastaavalla tavalla.

Hyvil katsoo, että sosiaalihuollosta vastaavan viranhaltijan kelpoisuusvaatimuksena tulisi tehtävien laajuus huomioon ottaen olla soveltuva ylempi korkeakoulututkinto, ei yksinomaan sosiaalityöntekijän kelpoisuus. Tämä mahdollistaisi hyvinvointialueille niiden toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimman osaamisen valinnan. Soveltuva ylempi korkeakoulututkinto voisi olla esimerkiksi laillistetun sosiaalityöntekijän, valtiotieteiden tai yhteiskuntatieteiden maisterin tutkinto tai ylempi ammattikorkeakoulututkinto (YAMK).

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

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Hyvil katsoo, että kirjaamisen vähentäminen ja keskittyminen välttämättömään on lähtökohtaisesti oikeansuuntaista ja kannatettavaa, mutta ehdotettu kokonaisuus ei sellaisenaan toteuta sille asetettuja tavoitteita. Esitysluonnoksessa kirjaamista pyritään keventämään muun muassa muuttamalla asiakastietolain ilmaisu "tarpeelliset ja riittävät tiedot" muotoon "olennaiset ja riittävät tiedot", rajaamalla asiakaskertomukseen kirjattavat tapahtumat olennaisiin, luopumalla palvelutarpeen arviosta sekä keventämällä asiakassuunnitelmaa ja siirtämällä sen sääntelyä asiakastietolakiin. Hyvil pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina, mutta huomauttaa samalla, että vaikka nämä muutokset jossain määrin vähentävät kirjaamista, ne eivät poista kirjaamisen keskeistä roolia tuen tarpeen arvioinnissa, palvelujen järjestämisessä ja toteuttamisessa, eikä kirjaamisen tarve välttämättä käytännössä merkittävästi vähene.

Hyvil korostaa, että kirjaamista ohjaa tosiasiallisesti monilähteinä normi ja ohjauskehikko, jossa yksittäisten lakimuutosten vaikutus jää rajalliseksi. Kirjaamisen tasoa määrittävät keskeisesti Kanta palvelujen ja kansallisten tietorakenteiden vaatimukset, tiedolla johtamisen ja raportoinnin tarpeet,

asiakkaan ja työntekijän oikeusturva sekä erityislainsäädännön velvoitteet. Näiden lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ohjaa kirjaamista merkittäväällä tavalla antamalla sitovia määräyksiä asiakasasiakirjoista ja käyttöoikeuksista. Hyviliin näkemyksen mukaan tämä ohjaus on ajoittain muodostunut laajemmaksi kuin varsinainen lainsäädäntö, ja kokonaisuutena kirjaamisen sisältö määräytyy käytännössä järjestelmä-, ohjeistus- ja valvontarakenteiden kautta. Ilman tämän kokonaisuuden samanaikaista tarkastelua kirjaamisen keventämisellä ei saavuteta merkittäviä käytännön vaikutuksia.

Esitettyihin taloudellisiin vaikutusarvioihin liittyikin esitysluonnoksessa merkittävää epävarmuutta. On epäselvää, voidaanko kirjaamisen keventämisellä ja palvelutarpeen arvioinnista luopumisella saavuttaa arvioidut, lähes 40 miljoonan euron säästöt. Hyvil pitää myös merkittävänä puutteena sitä, että esitysluonnoksessa ei ole riittävästi arvioitu tietojärjestelmämuutosten vaikutuksia. Kirjaamisen keventäminen edellyttää käytännössä asiakastietojärjestelmien, rakenteisten kirjaamismallien ja kansallisten tietorakenteiden laajoja muutoksia, jotka aiheuttavat huomattavia kustannuksia sekä vaativat pitkäkestoista toteutusta ja henkilöstön koulutusta. Näiden ICT-muutosvaikutusten taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset ovat suurelta osin arvioimatta, vaikka ne ovat keskeinen osa uudistuksen toteuttamiskelpoisuutta.

Eryyisen ongelmallisena Hyvil pitää esitysluonnoksessa esiin nostettujen siirtymäaikojen ristiriitaa. Kirjaamisrakenteiden ja tietojärjestelmien muutosten arvioidaan kestävän käytännössä vähintään noin 18 kuukautta, kun taas muiden lakimuutosten toimeenpanoa edellytetään enintään noin 12 kuukauden siirtymäajassa. Tämä epäsuhta muodostaa merkittävän toteuttamisriskin, sillä kirjaamiskäytäntöjä ei tosiasiallisesti voida muuttaa ilman, että tietojärjestelmät ja asiakasasiakirjarakenteet tukevat uusia vaatimuksia. Mikäli järjestelmämuutoksia ei ehditä toteuttamaan ajoissa, on vaarana, että uudistus jää osittain toimeenpanematta tai johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin hyvinvointialueiden välillä.

Kokonaisuutena Hyvil arvioi, että kirjaamisen keventämisen tavoite on kannatettava ja perusteltu, mutta esityksessä aliarvioidaan kirjaamista ohjaavan monilähteen sääntely- ja ohjausympäristön merkitys, yliarvioidaan saavutettavat säästöt sekä jätetään keskeiset tietojärjestelmä- ja toimeenpanovaikutukset puutteellisesti arvioiduiksi. Uudistuksen onnistuminen edellyttää kirjaamisen ohjauksen kokonaisuuden tarkastelua, realistisia vaikutusarvioita sekä siirtymäaikojen ja tietojärjestelmäkehityksen parempaa yhteensovittamista.

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Asiakasmaksujen korottamisen säästövaikutuksia on vaikea arvioida koska tarkempaa laskentaa ei ole vaikutusarvioissa avattu. Erityisesti ympärivuorokautisen palveluasumisen ja laitospalvelujen maksun osalta maksuprosentti on jo lähtötilanteessa varsin korkea. Maksujen korotusta tosiasiallisesti rajoittaa käyttövarasääntely ja asiakasmaksulain 11 §:n mukainen maksujen alentaminen ja perimättä jättäminen. Maksujärjestelmää monimutkaistaa se, että pitkäaikaisen perhehoidon maksut on tässä yhteydessä erotettu aiemmasta kokonaisuudesta.

Hyvinvointialueet eroavat toisistaan asiakkaiden tulotason osalta, mutta tätä ei ole kuitenkaan huomioitu laskennassa. Näin ollen maksumuutosten oletettu maksukertymä ja samalla rahoituksen vähennys voi olla joillakin alueilla suurempi kuin mitä tosiasiallinen maksukertymän lisäys on. Hyvil vaatii, että laskentaa tulee tältä osin täydentää.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Siirtymäsäännökset:

Ehdotetuissa siirtymäsäännöksissä ongelmalliseksi muodostuu niiden keskinäinen epä johdonmukaisuus sekä aikataulujen että sisällön osalta. Pääsäännön mukaan ehdotetut muutokset tulisivat voimaan 1.7.2027 ja lain voimaantuloa ennen tehdyt päätökset pysyisivät voimassa päätökseen merkityn voimassaoloajan tai enintään vuoden lain voimaantulosta eli 30.6.2028 saakka. Kuntouttavan työtoiminnan lain sekä vanhan SHL 27 d ja e §:ien kumoamisen ja SHL 17 §:n uudistamisen taas on ehdotettu tulemaan voimaan 1.1.2027 ja kaikkien muiden kumottavien palvelujen kuin vanhan SHL 27 d §:n mukaiset päätökset tulisi uudistaa 30.6.2027 mennessä. SHL 27 d §:n mukaisten päätösten voimassaolo on em. lisäksi sidottu erikseen nimeämättömien sopimusten voimassaoloon. SHL 27 d §:n mukaista palvelua on voitu järjestää myös työsuhteisena työnä, mutta työ sopimusta tai sen voimassaoloa ei siirtymäsäännöksessä jostain syystä mainita lainkaan. Epäselväksi jää, mitä kaikki sopimuksia ja vastaavasti palvelumuotoja säännös koskee.

Hyvil katsoo, että kuntouttavan työtoiminnan lain kumoamiseen ja työllistymistä tukevien palvelujen yhteen kokoamiseen liittyvä siirtymä tulisi jaksottaa nykyistä pidemmälle ja vaiheistaa tarkoituksenmukaisemmin. Nyt ehdotettu siirtymäaika on kokonaisuuden uudistamiseksi kohtuuttoman lyhyt, sillä tosiasiallisesti toimeenpanon valmistelu aikaa uusiin palveluihin siirtymiselle ei anneta lain hyväksymisestä sen voimaan tulon käytännössä lainkaan. Siirtymäsäännöksessä tulisi ensin turvata kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden siirtyminen uudistetun 17 §:n tai uuden 17 a §:n mukaisiin palveluihin heidän palvelutarpeensa mukaan, koska nimenomaan tästä muutoksesta olisi syntymässä ehdotuksen mukaiset arvioidut säästöt. Sosiaalisen kuntoutuksen (SHL 17 §) sekä vanhan SHL 27 d ja e §:ien mukaisten palvelujen taas oletetaan muuttuvan kustannusneutraalisti, mistä syystä näiden palvelujen palvelupäätösten uudistamiselle ei ole minkäänlaista kiirettä tai pakottavaa tarvetta. On todennäköistä, että esimerkiksi monet 27 e §:n mukaiset työtoimintapäätökset saattavat olla voimassa jopa toistaiseksi. Vaikuttaa epätarkoituksenmukaiselta ja tosiasiallisesti enemmän muutuskustannuksia aiheuttavalta, että kaikki tähän osaan uudistusta kohdistuvat palvelupäätökset tulisi uudistaa 30.6.2027 mennessä vanhaa sosiaalihuollon palveluprosessia noudattaen.

Ehdotuksen mukaan taas muut ennen tämän lain voimaantuloa tehdyt vanhoihin kumottaviin tai uudistettaviin säännöksiin perustuvat päätökset pysyisivät voimassa päätökseen merkityn voimassaoloajan, kuitenkin enintään 30 päivään kesäkuuta 2028 ja niihin sovellettaisiin niiden tekemishetkellä voimassa olleita säännöksiä. Hyviliin näkemyksen mukaan siirtymäaika tulisi muotoilla siten, että päätösten muuttaminen uuden lainsäädännön mukaiseksi tulisi olla mahdollista siirtymäajan kuluessa päätöksiin merkityn voimassaoloajan sitä estämättä. Siirtymäaika päätösten muuttamiselle on muutoinkin liian lyhyt viitaten esimerkiksi vammais palvelulain voimaantulosta saatuihin kokemuksiin.

Siirtymäsäännöksessä jää myös epäselväksi seuraavat yksittäiset asiat kuntouttavan työtoiminnan lain kumoamiseen ja uusien palvelumuotojen säätämiseen ja voimaan tulon liittyen:

- Miten kaikki nykyiset kuntouttavan työtoiminnan asiakkuudet käytännössä siirtyvät uuteen palvelumuotoon? Tuleeko kaikkien asiakkaiden sosiaalihuollon asiakassuunnitelma uudistaa ja palvelutarve arvioida uudelleen vanhan, vielä keväällä 2027 voimassa olevan sosiaalihuoltolain säännösten mukaan vai riittääkö, että työllisyys palvelut uudistavat aktivointisuunnitelmat työllistymissuunnitelmiksi työnhakuvelvollisuutta tarkistettaessa? Millaista yhteistyötä lainvalmistelussa tämän muutoksen on ajateltu edellyttävän?
- Miksi TYM-suunnitelmaa, jonka perusteella myös voi toteuttaa kuntouttavaa työtoimintaa, ei ole sisällytetty siirtymäsäännökseen? Siirtymäsäännös näyttäisi antavan mahdollisuuden jatkaa TYM-

suunnitelman perusteella kuntouttavassa työtoiminnassa olemista, vaikkapa tilanteessa, jossa se muuten päättyisi 28.2.2027 aina 30.6.2027 saakka, koska TYM-lain mukaista suunnitelmatyyppiä ei siirtymäsäännökseen ole sisällytetty.

- Miten siirtymävaihe rahoitetaan ja resursoidaan hyvinvointialueille, kun hyvinvointialue on velvollinen ylläpitämään kahta eri palvelurakennetta yhtä aikaa ja uudistamaan palvelupäätöksiä ja mahdollisesti asiakassuunnitelmia vanhan lain, eikä uuden lain kevyempien palveluperiaatteiden mukaan?

Ilman selkeää konkreettista siirtymävaiheen toimeenpanosuunnitelmaa ja riittävän pitkää siirtymäaikaa uudistus sisältää Hyvilin näkemyksen mukaan merkittäviä riskejä hyvinvointialueiden toiminnan ja asiakkaiden sekä tavoiteltujen säästöjen kannalta. Siirtymäsäännösten jatkovalmistelussa on huomioitava ja arvioitava laajasti lakiesitykseen tuotu eritahtinen muutosten voimaantulo ja kaikki kohderyhmät, joita muutos koskee.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Ei

Perustelut tiiviisti?

Kokonaisuutena esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusarvioiden perusteella ei pysty selkeästi päättelemään, mitkä esityksen taloudelliset vaikutukset tosiasiallisesti olisivat hyvinvointialueille ja mistä kaikista osista vaikutukset syntyvät eri vuosina. Esitysluonnosta tulee Hyvilin mielestä ehdottomasti jatkovalmistelussa selkeyttää ja tuoda läpinäkyvästi esiin, mitkä arvioiduista talousvaikutuksista kohdistuvat nimenomaisesti hyvinvointialueisiin. Esimerkiksi mistä hyvinvointialueisiin kohdistuvista muutoksista vuodelle 2027 allokoitu säästösumma 53,5 miljoonaa euroa ja vuodelle 2028 allokoitu 86,5 miljoonaa euroa tarkemmin koostuvat? Taloudellisista vaikutusarvioista puuttuu lisäksi systemaattinen nettovaikutusten tarkastelu. Esityksessä kuvataan useita yksittäisiä säästömekanismia, kuten kirjaamisen keventämiseen ja palvelutarpeen arviointiin liittyvät säästöt, mutta niiden toteuttamiseen liittyviä kustannuksia ei ole tuotu vastaavalla tavalla esiin. Ilman tätä tarkastelua ei ole mahdollista arvioida, mitkä vaikutuksista ovat todellisia nettosäästöjä. Hyvil vaatii, että taloudellisia vaikutusarvioita tulee myös tältä osin täsmentää.

Kirjaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin osalta jää lisäksi epäselväksi, riittävätkö ehdotetut sinällään oikeansuuntaiset muutokset aikaansaamaan arvioidut säästöt, jotka vuoden 2028 tasossa ovat yhteensä 38,7 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa henkilöstön vähennystarvetta, jonka suuruus on esitettyjen vaikutusarvioiden mukaan 660 htv. On ristiriitaista, että yhtä aikaa kun pyritään siirtymään kokonaan uudelleenlaiseen yksilölliseen kohtaavaan työskentelytapaan, voitaisiin tavoitella em. henkilöstömäärän vähentämistä ja onnistua tavoitellussa uudistuksessa.

Lisäksi Hyvil pitää esitysluonnoksen perusteluissa esitettyä toimeenpanon mahdollisuuksiin liittyvää arviota vakavasti virheellisenä: ”Tiedonhallintaan liittyvien muutosten on arvioitu edellyttävän 18 kuukauden toimeenpanon aikaa. Toimeenpanoa edellyttäisivät THL:n määrittelyt, tietojärjestelmätoteutukset ja käyttöönotot. Vaikka tämän prosessin loppuun vieminen ei ole mahdollista lain voimaantuloon mennessä eikä sosiaalihuollon ammattilaisilla näin ollen olisi asiakastietojärjestelmissään käytettävissä hyväksytyyn lain mukaisia asiakirjarakenteita, kirjaaminen olisi mahdollista toteuttaa soveltuvilla tavoilla ilman päivitettyjä asiakirjarakenteita ja luokituksia.” (s. 278). On epäuskottavaa, että kirjaaminen voisi keventyä aikaisemmin kuin kirjaamista ja tiedonhallintaa ohjaavat rakenteet ovat uudistuneet. Hyvilin näkemyksen mukaan muutoksen

toimeenpanon ja säästöjen saavuttamisen aikataulun tulisi olla vähintäänkin yhtä pitkä kuin em. tiedonhallintaan liittyvien muutosten toimeenpanon arvioitu aikataulu.

Asiaksmaksumuutosten osalta vaikutusarvioiden laskentaperusteita ei ole tarkemmin avattu. Hyvil pitää arvioitua asiaksmaksutuottoja epävarmoina. Tällöin ei ole hyväksyttävää, että rahoitusta leikataan epävarmojen arvioiden pohjalta.

Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain rajapinnan toiminnalliset muutokset sisältävät monia epävarmuustekijöitä liittyen esim. asiakkuuksien siirtymiin varsinkin pidemmällä aikavälillä. Samat epävarmuustekijät koskevat myös muutosta koskevia taloudellisia laskelmia. Myös perheneuvoloita koskevat säästölaskelmat perustuvat oletuksille esim. tulevasta psykologien konsultatiivisesta roolista, jotka voivat osoittautua vääriksi.

Työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki

Esitysluonnoksessa esitetyt taloudelliset vaikutusarviot, jotka koskevat kuntouttavan työtoiminnan lakkauttamista sekä 17 §:n uudistamista ja uutta 17 a §:ää, ovat Hyvilin mielestä puutteellisia ja osin epäuskottavia. Esitetyt laskelmat perustuvat vanhentuneeseen tietopohjaan (vuodet 2024 ja kyselytulokset 2025), eivätkä ne esimerkiksi millään tavalla huomioi vuoden 2026 alussa voimaan tulleita muutoksia kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöön. Lisäksi arvioista ei käy ilmi, miten siirtymäaikaan liittyvät päällekkäisten palvelujen järjestämisen muutoskustannukset on huomioitu.

Ehdotettuun sääntelyyn nähden tehdyt oletukset asiakasmäärien merkittävästä vähenemisestä – sekä työvoimapaalveluihin siirtymisen että palvelun vapaaehtoisuuden seurauksena – eivät vaikuta kaikilta osin perustelluilta. Oletukset ovat myös ristiriidassa varsinaisen ehdotetun sääntelyn sisällön kanssa, jossa palvelun kohderyhmä laajenee aivan uusiin ikäluokkiin, ohjautumiskynnys madaltuu ja palveluun ehdotetaan sisältyväksi työttömyysturvakytkentä sekä mahdollisuus työssäolovelvoitteen purkamiseen. Uudesta 17 §:n mukaisesta palvelusta näyttäisi tosiasiallisesti muodostuvan varsin houkutteleva vaihtoehto työssäolovelvoitteen poistamiseksi kaikille työnhakijoille, joille työssäolovelvoite on asetettu, eikä vain aiemmalle selkeästi rajatulle kuntouttavan työtoiminnan pitkään työttömänä olleiden kohderyhmälle. Tämän laajenemisen yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu. Esitys ei myöskään sisällä arviota TYM-palvelun mahdollisesta ruuhkautumisesta, eikä ruuhkautumisesta mahdollisesti seuraavasta lisäresursointitarpeesta, vaikka riski vaikuttaa merkittävältä.

Taloudellisista arvioista puuttuvat myös perustelut sille, miksi uuden palvelun järjestämiskustannusten oletetaan vastaavan täysin vanhan 17 §:n mukaisen sosiaalisen kuntoutuksen sekä vanhan sosiaalihuoltolain 27 d ja e §:ien mukaisia kustannuksia ennen uudistusta, ja miksi uuden palvelun kustannusten oletetaan olevan 5 % alempi kuin kuntouttavassa työtoiminnassa. Mm. etusijajärjestyksen ja aikaraamien puuttuminen kokonaisuudessaan esitysluonnoksesta kyseenalaistavat tämän arvion, varsinkin kun vanhojen kumottavien palvelujen kustannusrakenteesta esitysluonnoksessa ei esitetä minkäänlaisia arvioita.

Lisäksi esityksessä ei ole arvioitu valtion maksaman kuntouttavan työtoiminnan erilliskorvauksen poistumisen vaikutuksia hyvinvointialueiden nettokustannuksiin. Laskelmien ulkopuolelle näyttäivät jääneen myös useat merkittävät kustannuserät, kuten matkakorvaukset, toiminnan koordinointi, viranomaisyhteistyö sekä Kelan ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuva uusi työ kuin myös mahdollinen tiedonanto- ja seuraamisvelvollisuus työvoimaviranomaiselle. Hyvil vaatii, että nämä puutteet on korjattava jatkovalmistelussa.

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

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksestä puuttuu kokonaisvaltainen arvio siitä, miten kuntouttavan työtoiminnan lakkauttaminen ja sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palvelujen kokoaminen sosiaalihuoltolain 17 §:n ja 17 a §:n mukaisiin palvelusäännöksiin vaikuttavat hyvinvointialueiden:

- lakisääteisten tehtävien määrään ja niiden luonteeseen (vrt. kuntouttavan työtoiminnan subjektiivisen oikeuden luonne)
- sosiaalihuollon kokonaisasiakasmääriin
- henkilöstötarpeeseen ja osaamisvaatimuksiin
- sekä hallinnollisen työn määrään.

Vaikutukset on kuvattu hajanaisesti eri kohdissa, kuten taloudellisissakin arvioissa, eikä esityksessä ole koottua arviota uudistuksen kumulatiivisista ja yhteisvaikutuksista hyvinvointialueisiin. Arviota on pääasiassa tehty ainoastaan yhden muutoksen eli kuntouttavan työtoiminnan lain kumoamisen osalta, vaikka muutos vaikuttaa myös tuhansiin muihin sosiaalihuollon nykyisiin asiakkaisiin ja useisiin palvelutehtäviin hyvinvointialueilla.

Uotinen Sami
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy