

KAUPUNGINKANSLIA

21.5.2018

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite: HE 16/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kuulemisen teemana sosiaalihuollon palveluprosessit ja päätöksenteko sekä kehittämistyö muodostuvassa palvelujärjestelmässä.

Asiantuntijakuuleminen 21.5.2018, kuultavana:

Marjo Alatalo

Perhekuntoutuksen päällikkö

Kehittämissuunnittelija, pääkaupunkiseudun lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma Lapsen paras – yhdessä enemmän

Sosiaali- ja terveystoimi, Helsingin kaupunki

LAUSUNTO

Ehdotetulla lailla on sosiaalihuollon näkökulmasta mahdollisuus lisätä palvelujen laatua ja vaikuttavuutta kilpailun sekä palveluntuottajille maksettavien kannustinperustaisten korvausten myötä. Tässä onnistumiseksi tarvitaan kuitenkin riittäviä ja oikein kohdennettuja kannustimia palvelujen tuottajille. Laissa palvelujen järjestäjälle asetetaan velvollisuus seurata palvelujen vaikutuksia ja kustannustehokkuutta. Sosiaalihuollossa ei toistaiseksi ole käytössä terveydenhuoltoa vastaavia Käypä hoito -tyyppisiä suosituksia, minkä vuoksi pelkästään palvelujen sisällön vertaileminen on haastavaa. Läpinäkyvien ja vertailtavien mittareiden kehittäminen palvelujen vaikutusten arviointiin edellyttää sosiaalihuollossa vielä paljon kehittämistyötä, joka on resursoitava riittävällä tavalla.

Sosiaalihuollon näkökulmasta on kannatettavaa lisätä asiakkaan vaikuttamismahdollisuuksia omassa palveluprosessissaan. Palveluprosessien sujuvuus sekä riittävä ohjaus ja neuvonta palveluihin pääsyn sekä niiden valitsemisen tueksi on tärkeää varmistaa, koska sosiaalihuollon asiakkaista suuri osa on useita yhteensovitettuja palveluja tarvitsevia. Lisäksi osalla asiakkaista edellytykset omaan palvelutarpeeseen vastaavien palvelujen valitsemiseen ovat heikentyneet elämäntilanteen vuoksi.

Lakiluonnoksessa todetaan, että ehdotettu laki antaa maakunnille useita työvälineitä integraation toteuttamiseen, mutta toteutuminen riippuu maakunnan onnistumisesta järjestämistehtävässä. Palveluprosessien osalta suuri osa kysymyksistä liittyy siihen, minkälaisilla konkreettisilla keinoilla maakunta palvelun järjestäjänä kykenee

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
www.hel.fi

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6
Alv.nro FI02012566
Tilinro FI06 8000 1200 0626 37

ohjaamaan palvelujen oikea-aikaisuutta, palveluketjujen sujuvuutta sekä palvelujen integraatiota mallissa, jossa palveluja tuottavat entistä useammat toimijat.

Myös nykyisessä palvelujärjestelmässä on paljon integraatioon liittyviä haasteita, jotka johtuvat suurelta osin palvelujen siiloutumisesta. Onnistuessaan maakunnan ohjaus voi parantaa palvelujen integraatiota erityisesti maakunnan liikelaitoksessa tuotettavien palvelujen välillä.

Palvelujen integraation toteutuminen

Asiakkaan tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen toteuttamiseksi keskeisiä ovat oikea-aikainen apu, asiakkaan tarpeisiin räätälöidyt ja yhteensovitettut palvelut sekä luottamukselliset asiakassuhteet. Palveluprosessin perusta on monitoimijaisesti toteutettu palvelutarpeen arviointi, jossa eri toimijoiden tieto asiakkaan tilanteesta ja tarpeista kootaan yhteen. Palvelutarpeen arviointi tulee toteuttaa kokonaisvaltaisesti ja oikea-aikaisesti, jolloin osa asiakkaan avun tarpeesta saattaa ratketa jo arvioinnin aikana ja ongelmien paheneminen voidaan ehkäistä. Ehdotetussa laissa on palveluprosessien näkökulmasta osittain epäselvää, miten laki parantaa oikea-aikaisten ja integroitujen palvelujen toteutumista.

Lakiehdotuksen mukaan maakunnan liikelaitos vastaa palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman laatimisesta sekä sen toteutumisen seurannasta silloin kun asiakas saa muitakin kuin suoran valinnan palveluja. Lakiehdotuksessa suoran valinnan palveluntuottaja arvioisi kuitenkin tällöinkin asiakkaan palvelutarpeen suoran valinnan palveluihin ja laatisi suoran valinnan palveluja koskevan osan asiakassuunnitelmasta.

Asiakassuunnitelman osien erottaminen eri toimijoiden laadittavaksi ei edistä palvelujen integraatiota ja on päinvastainen suunta tällä hetkellä tehtävään sosiaali- ja terveydenhuollon monialaisen työn kehittämiseen nähden. Erityisesti asiakassuunnitelman toteutumisen seuranta edellyttää liikelaitokselta tiivistä yhteistyötä eri palveluntuottajien kanssa, jotta voidaan varmistaa palvelujen toteutuminen asiakkaan edun ja tarpeiden mukaisesti sekä korjata prosesseja ketterästi tarpeen mukaan.

Asiakassuunnitelman toteutumisesta vastaamiseksi on välttämätöntä, että tieto asiakkaan tilanteesta siirtyy saumattomasti eri toimijoiden välillä eivätkä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen arvioinnit eriydy erillisiksi prosesseiksi. Lisäksi tulee varmistaa, että palveluihin ei synny pois lähettämisen kulttuuria, jossa asiakas avuntarpeineen lähetetään aina uuteen paikkaan arvioitavaksi. Esimerkiksi kaltoinkohtelun osalta tiedetään, että sen tunnistaminen on vaikeaa, jos ammattilaiset toimivat pelkästään omassa palvelussaan syntyvän tiedon varassa. Kaltoinkohteluun puuttumisessa keskeisessä asemassa on sosiaalihuollon ja perusterveydenhuollon

yhteistyö, joka ehdotetussa mallissa saattaa muodostua pelkäsi tiedon siirtämiseksi toimijoiden välillä.

Erityisesti sosiaalihuollossa valinnanvapaus edellyttää paljon resursointia asiakkaiden palvelujen koordinointiin. Asiakkaan omatyöntekijä vastaa mallissa palvelujen kokonaisuudesta, jossa asiakas voi valita palveluja eri tuottajilta ja mahdollisesti eri paikkakunnilta. Malli edellyttää omatyöntekijältä paljon perehtymistä eri tuottajien palveluihin, jotta asiakasta voidaan ohjata palvelutarpeisiin vastaaviin palveluihin ja asiakkaan asioista vastaava työntekijä voi valvoa palvelujen toteutumista asiakassuunnitelmaan kirjatulla tavalla.

Palvelujen pirstoutuminen maakunnan liikelaitoksen järjestämiin, valinnanvapauden piirissä oleviin ja kuntiin jääviin palveluihin asettaa haasteen erityisesti helposti saatavutettavan, asiakkaiden arkeen tuotavan tuen toteuttamiselle. Lakiesitys ohjaa vain vähän integraatioon kuntiin jäävien palvelujen kanssa, minkä vuoksi riittävien yhteistyö- ja kehittämisrakenteiden varmistaminen muulla tavalla on välttämätöntä. Esimerkiksi lapsiperheiden kannalta on keskeistä tuoda maakunnan palveluja sote-keskusten lisäksi myös esimerkiksi päiväkoteihin ja kouluihin. Kun maakunnan liikelaitoksilla on velvoite tarjota palveluja sote-keskusten yhteydessä, tulee samalla varmistaa esimerkiksi Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa kehitettävien sivistystoimen ja sosiaali- ja terveystoimen nivellettyjen palvelujen saatavuus.

Palveluketjujen sujuvuus

Lakiluonnoksessa yhdeksi integraation turvaamisen keinoksi esitetään maakunnan määrittelemät palveluketjut ja palvelukokonaisuudet. Sosiaalihuollon asiakkaila on hyvin vaihtelevia palvelutarpeita, minkä vuoksi on keskeistä varmistaa, että palveluja tuotetaan asiakaslähtöisesti ja asiakkaan tarpeiden mukaan räätälöidysti, eikä uudistuksen myötä luoda uusia siiloja palvelukokonaisuuksien ja -ketjujen välille.

Tulevassa järjestelmässä maakunnalla on velvollisuus huolehtia muun muassa perustason mielenterveys- ja päihdepalvelujen yhteensovittamisesta liikelaitoksen palvelujen kanssa. Lakiesitys tarjoaa vähän konkretiaa siihen, minkälaisilla ohjauskeinoilla maakunta varmistaa palvelujen yhteensovittamisen toteutumisen sekä riittävän osaamisen perustason mielenterveys- ja päihdepalveluissa sekä sosiaalihuollon ohjauksessa ja neuvonnassa.

Toimivat palveluketjut sote-keskusten ja maakunnan liikelaitoksen välillä edellyttävät, että asiakkaiden tuen tarpeet osataan tunnistaa riittävän hyvin ja sote-keskuksissa toimivilla sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on riittävästi sosiaalihuollon osaamista. Sote-keskusten ohjausta ja neuvontaa toteuttaville sosiaalihuollon ammattihenkilöille on asetettu velvollisuus tiedottaa muuta henkilöstöä sosiaalihuoltoon liittyvistä kysymyksistä ja toimintatavoista ja edistää siten toiminnallista integraatiota. Nämä vaatimukset asettavat haasteita yksityisten palveluntuottajien toi-

minnan ja henkilöstön osaamisen kehittämiseksi. Sosiaalihuollon palvelut kattavat koko ihmisen elämänkaaren ja laajan palvelutarpeiden kirjon perustason palveluista erityistason ja vaativan tason palveluihin. Jotta asiakkaita voidaan tukea suoran valinnan palveluissa sosiaalihuollon neuvonnan ja ohjauksen avulla, tulee suoran valinnan palveluissa työskentelevillä sosiaalihuollon ammattihenkilöillä olla hyvin laaja-alainen sosiaalihuollon osaaminen, mikä varmistetaan vahvalla yhteydellä liikelaitoksen sosiaalihuoltoon.

Lakiehdotuksessa lastensuojelu on rajattu perustellusti valinnanvapauden ulkopuolelle ja tunnistettu tarve pitkäjänteisille asiakassuhteille. Lastensuojelun lisäksi myös muissa sosiaalipalveluissa on asiakkaita, joilla on hyvin vaativia palvelutarpeita ja jotka elävät haavoittavissa olosuhteissa, joiden edun mukaista olisi mahdollisimman pysyvä ja luottamuksellinen asiakassuhde. Tällaisia asiakkaita voivat olla esimerkiksi maahanmuuttajat, vaikeista mielenterveys- ja päihdeongelmista kärsivät, pitkäaikaisasunnottomat tai kaltoinkohdellut vanhukset. Tämän vuoksi kaikkien sosiaalihuoltolain mukaista erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kohdalla on tärkeää varmistaa, että valinnanvapauden piirissä olevien palvelujen käytöstä ei aiheudu tarpeettomia katkoksia asiakasprosessiin tai asiakassuhteisiin.

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että edellä mainittuja katkoksia ehkäistään asiakassuunnitelman avulla. Myös nykyinen lainsäädäntö edellyttää monialaisesti laadittua asiakassuunnitelmaa. Pelkkä asiakassuunnitelma ei siksi ole riittävä sujuvien palveluprosessien turvaamiseksi. Lisäksi tarvitaan integroivaa, yhteiseen strategiseen tavoitteeseen tähtäävää johtamista sekä säännöllisiä yhteistoiminnallista asiakastyötä kehittäviä ja sovittuja käytäntöjä ylläpitäviä rakenteita. Käytäntö on jo tähän mennessä osoittanut, että ilman vahvaa johtamista ja yhteistyön kehittämiseen panostamista ei voida riittävän luotettavasti taata eri toimijoiden sitoutumista asiakassuunnitelman toteuttamiseen.

Sosiaalihuollon päätöksenteko

Sosiaalihuollon päätöksenteon kannalta ehdotettu malli on siltä osin selkeä, että viranomaispäätökset tehdään aina maakunnan liikelaitoksen toimesta. Haasteena on, miten varmistetaan riittävä tiedonsaanti eri toimijoilta päätöksenteon tueksi, kun palvelun tuottaminen on hajautettu usealle eri toimijalle.

Sosiaalihuollon päätöksenteko perustuu etenkin erityistä tukea ja yhteensovitettuja palveluja tarvitsevien asiakkaiden kohdalla useiden eri ammattilaisten tietoon, mikä lisäksi asiakkaalla on oltava mahdollisuus osallistua palvelujen suunnitteluun sekä päätöksentekoon. Etenkin vaativimmissa viranomaisten päätöksentekoa edellyttävissä tilanteissa, kuten lastensuojelussa, pelkkä tiedon siirtäminen eri toimijoiden välillä ei ole riittävää kokonaiskuvan muodostamiseksi asiakkaan tilanteesta, vaan tarvitaan yhteistä tiedonmuodostusta. Lisäksi olennaista on, että päätöksiä tekevät

ja niihin vaikuttavat työntekijät tuntevat asiakkaan tilanteen riittävän pitkältä ajalta, minkä vuoksi päätöksentekoa ei voida kriisitilanteita lukuun ottamatta kokonaan eriyttää asiakkaan kanssa työskentelystä.

Sote-keskusten asiakkailta voi olla tarvetta kiireellisille sosiaalipalveluille, joista suurin osa perustuu viranomaispäätöksiin, joten sote-keskusten sosiaaliohjaajat voivat näissä tilanteissa lähinnä ohjata asiakkaan eteenpäin maakunnan liikelaitoksen palveluihin. Maakunnan liikelaitoksen jalkautuvien palvelujen osalta on tarpeellista selvittää, miten sote-keskusten asiakkaille mahdollistetaan kiireellisten sosiaalipalvelujen, kuten täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen, saaminen esimerkiksi lääkkeiden tai ruoan saamisen turvaamiseksi. Kiireellisissä tilanteissa asiakkaan ohjaaminen palvelusta toiseen kuluttaa resursseja eikä ole asiakkaan edun mukaista. Toisaalta ei ole tarkoituksenmukaista, että maakunnan liikelaitoksen työntekijä tekisi päätöksen tuesta sote-keskuksessa tehtyyn arvioon perustuen arvioimatta itse asiakkaan tilannetta.

Palvelujen kehittäminen

Sosiaalipalvelujen kehittämisen kannalta on keskeistä varmistaa, että kehittämiselle on käytettävissä vastaavat rakenteet ja resurssit kuin terveydenhuollon kehittämiselle. Ehdotetun lain on hyvin toimeenpantuna mahdollista tukea uusien palveluinnovaatioiden syntymistä ja palvelujen kehittämistä sekä hyvien käytäntöjen levittämistä. Erityis- ja vaativan tason palvelujen kehittämiseksi uusi järjestelmä mahdollistaa nykyistä vahvemmat rakenteet lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa kehitettävien osaamis- ja tukikeskusten avulla. Sosiaalipalvelujen kehittäminen on tähän asti ollut pirstaleista johtuen muun muassa siitä, että sosiaalitieteelliseen tutkimukseen ei ole ollut käytettävissä vastaavaa valtion rahoitusta kuin terveystieteelliseen tutkimukseen. Yhteiset kehittämisrakenteet terveydenhuollon palvelujen kanssa voivat edistää esimerkiksi digitaalisten sosiaalipalvelujen kehittämistä.

Palvelujen kehittämisen osalta lakiesitys keskittyy paljon siihen, miten valinnanvapaudella edistetään innovaatioiden syntymistä kilpailluilla palvelumarkkinoilla. Uudessa palvelujärjestelmässä voi syntyä tilanne, jossa järjestelmä kannustaa enemmän kilpailukykyä parantaviin kuin terveyttä ja hyvinvointia sekä palvelujen integraatiota edistäviin innovaatioihin. Sosiaalihuollon kohdalla on tärkeää huomioida, että keskeinen osa sosiaalipalveluja, kuten sosiaalityö ja suunnitelmallinen sosiaaliohjaus, tulevat olemaan maakunnan liikelaitoksessa järjestettäviä palveluja, joiden kehittämismahdollisuudet on tärkeää turvata.

Lakiesityksessä viitataan sektorirajat ylittävään palvelujen yhteensovittamiseen, mutta esitys ei ohjaa kuntien ja maakuntien, esimerkiksi sosiaali- ja terveys- sekä sivistystoimen, välisten palveluinnovaatioiden kehittämistä. Esityksen lapsivaikutusten arviointia käsittelevässä osiossa todetaan, että "Lasten, nuorten ja perheiden palveluissa tärkeää on ennaltaehkäisy ja ongelmatilanteiden uhatessa varhain

käynnistyvä tuki.” Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tuoda esiin, että lasten ja nuorten osalta varhain käynnistyvän tuen toteutuminen edellyttäisi nimenomaan kuntiin jäävän sivistystoimen vahvaa integroimista lasten ja nuorten sekä heidän perheidensä palvelukokonaisuuden kehittämiseen.

Nykytilanteesta tiedetään esimerkiksi, että paine lasten ja nuorten erikoissairaanhoidon sekä lastensuojelun palveluiden käyttöön on suuri. Viimeaikaisen tiedon valossa voidaan todeta, että tehokkaimmin tätä kehityskulkua ehkäistään panostamalla koulun, varhaiskasvatuksen sekä muiden lasta arjessa lähellä olevien palveluiden ja erityistason sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden sekä perheiden yhteistoimintaan. Yhteistyön tulee olla vahvaa ennaltaehkäisevän terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen osalta, mutta tämän lisäksi myös silloin, kun lapsi ja hänen perheensä tarvitsee vahvaa ja laaja-alaista tukea.

Esimerkiksi Helsingissä on käynnistetty kehittämistyö, jonka tavoitteena on tuoda tarvittaessa erityistason osaamista ja resurssia varhaiskasvatuksen ja koulun toimijoiden rinnalle. Kohdennettua lisätukea tuodaan lapsen jokapäiväiseen arkeen, jolla on itsessään kuntouttava ja kannatteleva merkitys lapselle tai nuorelle, joka tarvitsee erityistä tai jopa vahvaa hoidollista tukea. Kehittämistyötä on saatu alkuun, ja siihen tulisi jatkossa panostaa pitkäkestoisesti ja suunnitelmallisesti. Nyt esitettävä palvelujärjestelmän kokonaisuus saattaa muodostaa riskin tämän kehittämistyön jatkuvuudelle.

Lakiehdotuksessa todetaan, että palveluntuottajia kannustetaan palvelujärjestelmän jatkuvaan kehittämiseen, tuottamaan palvelut vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti sekä kantamaan hyvinvointi- ja terveysriskiä. Myös kehittämisen osalta on kuitenkin epäselvää, mitkä ovat palvelujen järjestäjän ohjauskeinot ja palveluntuottajien kannustimet palvelujen kehittämiseen. Erityisesti palvelujen integraatioon ja vaikuttavuudeltaan heikosti mitattavissa oleviin palveluihin liittyvän kehittämisen osalta on tarpeellista selvittää, minkälaisia kannustimia markkinoilla toimiville yrityksille on mahdollista luoda.