

Sosiaalityöntekijöiden seuran lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Keskeiset nostot

Väestön terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen sekä palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden parantaminen edellyttää korjauksia sekä huomion kiinnittämistä erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- 1. Yhdenvertaisuus ja asiakaslähtöisyys**
- 2. Opiskelijahuollon järjestäminen**
- 3. Julkisen vallan käyttö ja palvelujen hankkiminen yksityiseltä palveluntuottajalta**
- 4. Rakenteellisen sosiaalityön huomioiminen**
- 5. Tutkimukseen perustuvan sosiaalihuollon vahvistaminen**

Yhdenvertaisuuden ja asiakaslähtöisyyden edistäminen edellyttävät erityistä huomiota

Keskeinen huoli paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden näkökulmasta on ollut, saavatko asiakkaat yhdenvertaisesti palveluita eri kunnissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevan esityksen vahvuutena onkin sosiaali- ja terveystalouden siirtyminen kunnista suuremmille toimijoille, hyvinvointialueille Hyvinvointialueille siirtyvän järjestämisvastuun voi olettaa vahvistavan hyvinvointialueen omaa palvelutuotantoa, palveluiden koordinoitumpaa kehittämistä sekä palveluiden yhdenvertaista saatavuutta koko maassa. Niin ikään valtakunnallisen ohjauksen vahvistaminen turvaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta sekä parhaimmillaan yhdenmukaistaa sosiaalihuollon sirpaleista kehittämistyötä sekä palveluiden järjestämiseen, tuottamiseen ja valvontaan liittyviä käytäntöjä.

Paljon palveluita tarvitsevien ja vaativan tason palveluita tarvitsevien asiakkaiden kannalta palveluiden saavutettavuus on ensiarvoisen tärkeää. Esityksen merkittävänä heikkoutena on edelleen se, että palveluiden keskittämisen vaikutukset näiden asiakkaiden näkökulmasta jäävät

epäselväksi. Mikäli paljon palveluita ja vaativan tason palveluita käyttävien ihmisten osalta palveluihin pääseminen muuttuu hankalaksi, tulevat loppukustannukset odotettuja säästöjä korkeammiksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio on asetettu uudistuksen yhdeksi keskeisimmäksi tavoitteeksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraation vahvistaminen on paljon palveluita tarvitsevien asiakkaiden kannalta tärkeää, jotta asiakkaat voivat saada tukea terveydellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin vaivattomasti ja oikea-aikaisesti. Sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat kietoutuvat usein toisiinsa, minkä vuoksi tarvitaan eri sektoreiden saumatonta yhteistyötä. Palvelujärjestelmän keskeisenä puutteena on tällä hetkellä se, ettei se hahmota asiakkaiden elämäntilannetta kokonaisuutena. Haaste asiakaskeskeisyyden toteutumisen kannalta on, että palvelun tarve arvioidaan eri palveluissa organisaation omasta näkökulmasta käsin, jolloin asiakas joutuu selittämään elämäntilanteensa useassa eri paikassa. Asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta riittävät sosiaali- ja terveystalvelujen resurssit ovat niin ikään avainasemassa. Esityksen keskeisenä puutteena on, ettei se tarjoa tähän ratkaisuja.

Opiskelijahuollon järjestäminen osana hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita

Opiskeluhoollon siirtyminen kunnan ja hyvinvointialueen yhdyspinnalla toimivaksi palveluksi ei saa vaarantaa opiskeluhoollon palvelujen toteutumista lähipalveluna kouluilla ja oppilaitoksissa. Myös aiemman lausuntokierroksen lausuntopalautteessa on ollut yksimielisyys siitä, että opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalvelut tulee järjestää lähipalveluna.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolakea koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa ehdotetaan järjestämisvastuupykälään (9 §) lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan hyvinvointialueen tulee järjestää palvelut ensisijaisesti oppilaitoksessa ja palvelujen tulee olla opiskelijoiden helposti saavutettavissa. Momentissa säädettäisiin myös koulutuksen järjestäjän velvollisuudesta tarjota hyvinvointialueen käyttöön soveltuvat tilat oppilaitoksesta palvelujen järjestämiseksi. On tiedostettu, ettei kaikkialla välttämättä ole käyttötarkoitukseen soveltuvia tiloja eikä mahdollisuuksia sellaisia järjestää. Tämän vuoksi koulutuksen järjestäjän tulisi tarjota hyvinvointialueelle palveluihin soveltuvat tilat oppilaitoksen välittömästä läheisyydestä. Perusteluissa täsmennetään "välittömän läheisyyden" tarkoittavan opiskelijoiden kannalta kohtuullista kävelyetäisyyttä oppilaitoksesta.

Lakiehdotuksessa (Laki oppilas- ja opiskelijahuoltolain muuttamisesta) ei kuitenkaan enää puhuta “kävelyetäisyydestä”, vaan oppilaitoksen välittömässä läheisyydessä sijaitsevista tarkoitukseen soveltuvista tiloista. Jos tosiasiallisesti kuitenkin tarkoitetaan perusteluissa mainittua “kävelyetäisyyttä”, on tämä muotoilu YK:n vammaissopimuksen (YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sopimuksen valinnainen pöytäkirja) vastainen. Muotoilu ei huomioi artiklaa 9 esteettömyydestä ja saavutettavuudesta, eikä artiklaa 19c palvelujen ja järjestelyjen yhdenvertaisuudesta.

Mikäli “soveltuva tila” on terveille lapsille ja nuorille kävelyetäisyydellä, voi sijainti esimerkiksi talvella lumen takia olla hankalasti liikuntaesteisten tai näkövammaisten saavutettavissa, jolloin he eivät pääse siirtymään tiloihin itsenäisesti. Psykologi- ja kuraattoripalveluiden tulisi toimia ns. matalan kynnyksen periaatteella ja kohtuullisin mukautuksin, jolloin palvelut olisivat lähipalveluna esteettömissä ja saavutettavissa tiloissa oppilaitoksessa ja kaikkien lasten ja nuorten helposti hyödynnettävissä. Lisäksi ongelmaksi muodostuvat vastuu- ja vakuutuskysymykset, jos siirryttäessä rakennuksesta toiseen lapselle tai nuorelle sattuu jotain.

Opiskeluhuollon arviointia ja seuranta koskevassa pykäläehdotuksessa (25 §) todetaan koulutuksen järjestäjän opiskeluhuollon toteutumisen ja vaikuttavuuden arviointivelvollisuudesta yhdessä kunnan opetustoimen ja hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Ulkopuoliseen opiskelua koskevaan arviointiin on myös osallistuttava ja keskeiset tulokset julkistettava. Sanamuodot “on osallistuttava” ja “on julkistettava” eivät ulkopuolisen arvioinnin osalta määrittele esimerkiksi sitä, kuka ulkopuolinen arvioitsija on, millä kokoonpanolla arvioidaan, miten usein, tai missä ja kuinka usein tulokset on julkistettava. Näitä seikkoja tulisi lakiehdotuksessa täsmentää.

Oppilas- ja opiskeluhoitolain mukaan koulukuraattoreiden ja koulupsykologien tehtävänä on antaa oppilaille ja opiskelijoille opiskelun ja koulunkäynnin tukea ja ohjausta ja toteuttaa sitä ensisijaisesti yhteisöllisenä työnä. Työ ei siis ole pelkästään yksilöllistä vastaanottotyötä, vaan kokonaisvaltaista oppilaan, koulun, oppimisympäristön ja hyvinvoinnin edistämistä. Mikäli koulukuraattori- ja psykologipalvelut siirretään hyvinvointialueiden alaisuuteen, tulee huolehtia siitä, että yhteisöllisen työn toteuttamisen edellytykset eivät vaarannu.

Lakiesityksessä tuodaan esille, että koulukuraattori- ja psykologipalveluiden määrä on kouluissa riittämätöntä ja aluekohtaisia eroja runsaasti. Siirryttäessä hyvinvointialueille koulukuraattoreille esitetään mahdollisuutta tehdä sosiaalihuoltolain mukaisia palvelutarpeenarviointeja ja päätöksiä, jotka eivät kuitenkaan ole oppilas- ja oppilashuoltolain mukaisia koulukuraattoreiden perustehtäviä. Tämä tarkoittaisi siis merkittävää lisäkoulutustarvetta sekä resurssien tarkistamista. Lisäksi on huomioitava, että erityistä tukea tarvitsevien lasten kohdalla palvelutarpeen arvioinnista vastaa virassa oleva sosiaalityöntekijä. Koulukuraattorit ovat tällä hetkellä toimessa olevia työntekijöitä, ja lisäksi kuraattorina voi toimia myös muita kuin ammattihenkilölain mukaisia sosiaalialan ammattihenkilöitä. Näitä lakeja olisi siis tarkasteltava uudelleen, mikäli koulukuraattoreiden työtehtäviä laajennetaan. Koulukuraattorit ry on omassa lausunnossaan tuonut esille, että heillä on jo nyt haasteita selvitä kasvavan työmäärän kanssa. Resurssiongelmia voitaisiin ratkaista esimerkiksi säätämällä koulukuraattoreille ja -psykologeille oppilas- tai koulumäärämitoitukset.

Sosiaalityötä ei voida hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta (Laki sosiaali-ja terveydenhuollon järjestämisestä 12§)

Julkisen vallan käyttöä sekä merkittävää julkisen vallan käyttöä on tässä esityksessä tarkennettu perusteluiden lisäksi myös säädöksen tasolle, mitä voidaan pitää erittäin toivottuna täsmennyksenä aiempiin esityksiin verrattuna. Sosiaalityön vuokratyövoiman käyttö julkisen sektorin viranomaistyössä on herättänyt tulkinnanvaraisuutta ja kirjavia käytäntöjä joissain kunnissa. On selvää, että kirjavat ja kuntakohtaiset käytännöt heikentävät asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista.

Esityksessä on tarkennettu sitä, että ostopalveluna ei saisi hankkia julkisen vallan käyttöä sisältäviä palveluja (jollei muussa laissa erikseen toisin säädetä) kuten sosiaalityötä ja sosiaalipäivystystä. Sosiaalityöntekijöiden seura pitää tärkeänä, että voimaan tulevassa laissa muotoilu on selkeä asian osalta, eikä jätä mahdollisuutta tulkita asiaa monella eri tavalla, kuten aiemmassa esityksessä oli.

Hyvinvoinnin edistämistyö edellyttää rakenteellisen sosiaalityön vahvistamista sote-lainsäädännössä (Laki sosiaali-ja terveydenhuollon järjestämisestä 7§)

Sosiaalityöntekijöiden seura haluaa edelleen korostaa rakenteellisen sosiaalityön merkitystä. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan rakenteelliseen sosiaalityöhön keskeisenä keinona tuoda esiin sosiaalihuollon asiakkaiden hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä, mutta edelleenkin pykälästä puuttuu viittaus sosiaalihuoltolain pykälään 7§, jossa säädetään rakenteellisesta sosiaalityöstä. Sosiaalisten ongelmien monimutkaistuminen, sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien yhteen kietoutuminen sekä huono-osaisuuden kasautuminen luovat tarpeita tuottava päätöksentekoon tietoa palvelujärjestelmän puutteista ja eriarvoistavista rakenteista. Jotta hyvinvointipalvelujärjestelmä voisi toimia vaikuttavasti, on perinteisen yksilöauttamisen rinnalle tuotava keinoja puuttua rakenteellisiin ongelmiin.

Vaikka sosiaalihuoltolaissa on säädetty rakenteellisesta sosiaalityöstä vuodesta 2015 lähtien, ei rakenteellinen sosiaalityö ole realisoitunut kuntien käytännöissä riittävällä tavalla. Tärkeää on vahvistaa sosiaalisten näkökulmien huomioimista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työssä myös sote-uudistuksen yhteydessä. Säännöskohtaisiin perusteluihin jäävä kuvaus rakenteellisen sosiaalityön mahdollisuuksista tuoda esiin asiakkaiden tarpeita sekä niiden yhteiskunnallisia yhteyksiä ei ole riittävä. Tavoitteen tulee näkyä sote-lainsäädännössä, pykälätasolla.

Sote-uudistuksen yhteydessä on luotava sosiaalihuollon tutkimusrakenteet, jotka tukevat käytännön työn ja tutkitun tiedon yhteensovittamista

On välttämätöntä, että sote-uudistuksella pyritään tavoittelemaan tilannetta, jossa sosiaalityön ja sosiaalihuollon käytäntöä tukeviin ja kehittäviin tutkimusrakenteisiin panostetaan riittävällä tavalla. Merkittävänä puutteena esityksessä koskien sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista on edelleen, ettei se kuvaa tai anna ratkaisuja tutkimukseen perustuvan sosiaalihuollon vahvistamiseen.

Haaste sosiaalityön ja sosiaalipalveluiden kehittämisen kannalta on, että sosiaalihuollosta puuttuvat terveydenhuoltoa vastaavat tutkimuksen ja käytännön yhteensovittamista tukevat rakenteet. Terveydenhuollossa yliopistolliset sairaalat ovat merkittävällä tavalla edistäneet tutkimukseen perustuvan käytännön kehittymistä valtakunnallisesti. Puute vaikuttavien palveluiden näkökulmasta on, ettei sosiaalihuollon asiakkaiden elämäntilanteiden muutoksista ja elämästä kokonaisuutena ole systemaattisesti koottua seurantatietoa. Oleellista olisi ymmärtää, millaisia vaikutuksia toimenpiteillä on ja kohdentuvatko ne oikea-aikaisesti. Myös sosiaalityössä

käytettävien menetelmien kehittäminen vaatii panostusta sekä käytännön ja tutkimuksen yhteistyötä. Sen lisäksi, että tutkimukseen perustuva sosiaalihuolto palvelee taloudellista kestävyyttä, kyse on ennen kaikkea yhteiskunnan moraalisesta velvoitteesta tietää millä tavalla tuotettu sosiaalihuolto toimii.

Muun muassa ylisosiaalineuvos Aulikki Kajanoja on huomauttanut, että sosiaalityön käytäntöä, tutkimusta ja erityisosaamista on yritetty saada saman rakenteen alle 1980-luvulta alkaen. Vaikka kuluneen 35 vuoden aikana on tapahtunut runsaasti kehitystä, mikään ratkaisu ei ole toistaiseksi vastannut käytännön asiakastyön ja tutkimuksen vuoropuhelun tarpeisiin riittävästi. Esityksen perusteluissa nostetaan nyt esiin sosiaalialan osaamiskeskukset, mutta muutoin perusteluissa käsitellään ainoastaan terveydenhuollon monipuolisia tutkimusrakenteita. Uudistuksen tavoitteleman integraation kannalta on välttämätöntä, että sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimusrakenteet ovat tasapainoiset keskenään, mikä ei sääntelyssä tai perusteluissa nyt toteudu. Tämän on Sosiaalityöntekijöiden seuran näkemyksen mukaan merkittävä epäkohta ja vaatii korjausta.

Osaamiskeskusten lisäksi perusteluissa todetaan, että sosiaalihuollon tutkimus on ollut 1.9.2020 alkaen tutkimuskorvausjärjestelmän piirissä (sosiaalihoitolaiki 60 c §). Pykälän mukaan sosiaali- ja terveysministeriö voi myöntää vuosittain hakemusten perusteella valtion rahoitusta yliopistotasaisen sosiaalityön tutkimushankkeille, jotka sopivat yhteen sosiaalityön tutkimustoiminnan painoalueiden ja tavoitteiden kanssa ja jotka on vertaisarvioitu. Näkemyksemme mukaan viittaus kauan odotettuun tutkimusrahoitukseen ei kuitenkaan vastaa siihen, että sosiaalihuolto tarvitsee konkreettiset tutkimusrakenteet, jotka yhdistävät käytännön työn ja tutkimuksen.

14.2.2021

Sosiaalityöntekijöiden seura ry