



# Lausuntoyhteenveto

## Lausunnonantajat

*Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta.*

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella kuusi viikkoa. Suomenkielinen lausuntoaika oli 17.4.2026 - 29.5.2026 ja ruotsinkielinen lausuntoaika 20.4.2026 - 1.6.2026. Lausuntopyyntö lähetettiin 196 taholle ja lisäksi esitysluonnos julkaistiin lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Lausuntoa pyydettiin ylimmiltä laillisuusvalvojilta, useista ministeriöistä, hyvinvointialueilta, Helsingin kaupungilta ja HUS-yhtymältä, työllisyysalueilta, useilta valtion viranomaisilta ja laitoksilta, asiakastietojärjestelmiä toimittavilta yrityksiltä, ammattiyhdistyksiltä ja useilta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestöiltä sekä sosiaalialan osaamiskeskuksilta, yliopistoilta ja tieteellisiltä järjestöiltä ja muilta sidosryhmiltä. Tämän lisäksi kaikilla halukkailla tahoilla oli mahdollisuus antaa asiassa lausuntonsa.

Lausunnon jätti 267 tahoja, pääosin (243) lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta. Hyvinvointialueilta vastaanotettiin 22 lausuntoa, ministeriöiltä ja valvontaviranomaisilta 15, ammattijärjestöiltä ja edunvalvojilta 29, muilta järjestöiltä ja yhdistyksiltä 81, yliopistoilta ja tieteellisiltä järjestöiltä 14, yrityksiltä 11, kunnilta ja työllisyysalueilta 25, yksityishenkilöiltä 40 ja muilta tahoilta 30. Muita tahoja olivat muun muassa Kansaneläkelaitos, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos, Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö, Kirkkohallitus, Sosiaalialan osaamiskeskuksset, Asiakas- ja potilasturvallisuuskeskus, Vanhusasiavaltuutettu, Lapsiasiavaltuutettu sekä useampi kasvatus- ja perheneuvonnan yksikkö tai ammattilaisten ryhmä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, lista lausunnonantajista ja annetut lausunnot löytyvät yksityishenkilöiden lausuntoja lukuun ottamatta hankesivustolta internet-osoitteesta: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM107:00/2023>

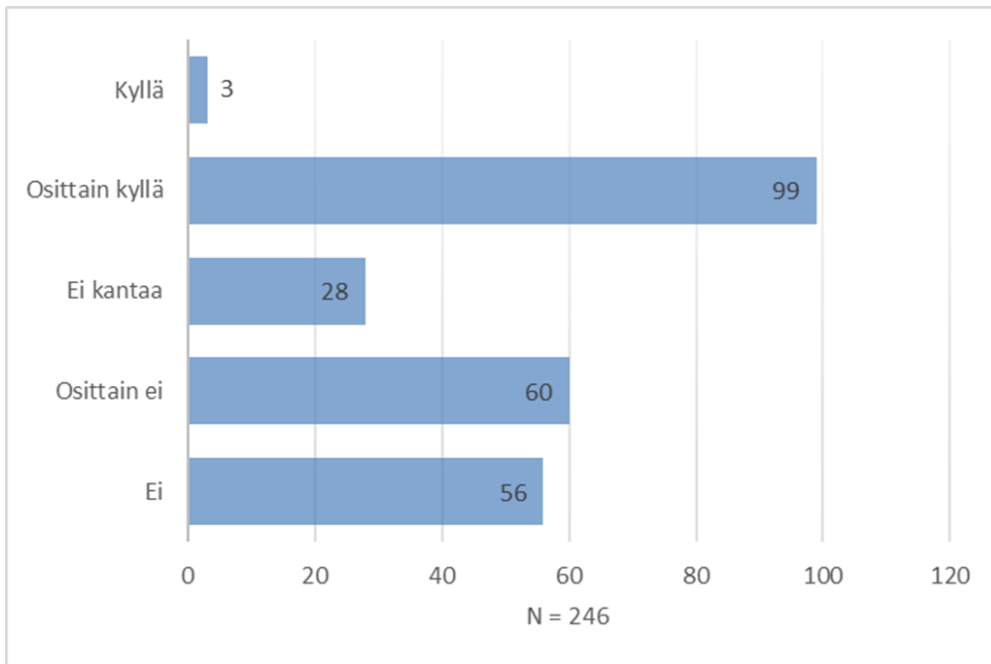
## Esitys kokonaisuudessaan ja sen tavoitteet

Lausuntopalautteessa esityksen kokonaisuutta koskevia tavoitteita pidettiin pääosin oikeansuuntaisina siltä osin kuin niillä pyritään vahvistamaan varhaista tukea, selkeyttämään palvelurakennetta, lisäämään asiakaslähtöisyyttä ja keventämään hallinnollista työtä. Myönteisesti arvioitiin erityisesti sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen aseman vahvistamista, asiakasprosessien sujuvoittamista sekä palvelujen saavutettavuuden parantamiseen tähtääviä tavoitteita. Myönteisenä pidettiin myös pyrkimystä vahvistaa ammatillista harkintaa ja palauttaa sosiaalihuollon painopistettä ydintehtäviinsä.

Lausunnoissa esitettiin kuitenkin laajasti kriittisiä huomioita esityksen toteuttamiskelpoisuudesta. Keskeiseksi huoleksi nousi se, että esitykseen sisältyvät säästö- ja henkilöstövähennystavoitteet sekä tiukka toimeenpanoaikataulu ovat jännitteisessä suhteessa niihin laadullisiin tavoitteisiin, joita uudistukselle asetetaan. Useat lausunnonantajat katsoivat, että vaikutusarvioiden tietopohja on osin puutteellinen ja säästövaikutukset ovat epävarmoja tai ylivoimaisia. Lisäksi pidettiin mahdollisena, että sääntelyn väljentyminen lisäisi alueellisia eroja, heikentäisi asiakkaiden yhdenvertaisuutta sekä vaikeuttaisi oikeusturvan, palvelujen laadun ja valvonnan toteutumista. Lausuntopalautteissa korostettiin tämän vuoksi tarvetta tarkentaa sääntelyä, turvata riittävät resurssit ja varmistaa, ettei uudistus käytännössä johda palvelujen pirstaloitumiseen tai asiakkaiden oikeusturvan heikentymiseen. Lausuntopalautteissa tuotiin esiin myös toive vahvalle kansalliselle ohjaukselle, yhtenäiselle toimeenpanolle ja huolelliselle seurannalle. Vain

näillä edellytyksillä voidaan turvata uudistuksen tavoitteiden toteutuminen siten, ettei palvelujen laatu, asiakkaiden oikeusturva tai alueellinen yhdenvertaisuus vaarannu.

Kuva 1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava? Vastaajia 246.



Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausuntopalautteessa pidettiin useita tavoitteita ja ehdotuksia perusteltuina, mutta kokonaisuuden nähtiin vaativan vielä tarkennuksia ja muutoksia sekä sääntelyyn että perusteluihin. Lausuntopalautteen mukaan esityksen taloudelliset arviot ja niiden pohjalta tehdyt säästötavoitteet vaikuttavat epärealistisilta ja voivat heikentää tavoitteiden toteutumista. Tavoitteet ja keinot koettiin osittain ristiriitaisina. Esityksessä tehdyt ehdotukset voivat lausuntopalautteen mukaan sekä tukea että heikentää tavoitteiden toteutumista, minkä vuoksi jatkovalmistelussa toivotaan tiettyjen kohtien selkeyttämistä. Erityisenä haasteena oikeusasiamiehen lausuntopalautteessa tuotiin esiin haavoittuvassa asemassa olevien lasten aseman ja oikeusturvan mahdollinen heikkeneminen lakimuutoksissa. Samanaikaisesti käynnissä olevat muutokset lastensuojelun ja sosiaalihuollon rajapinnalla vaikeuttavat lausunnon mukaan vaikutusarvion tekemistä. Esitys ei lausuntopalautteen mukaan tunnista riittävästi sosiaalihuollon palvelua saavan lapsen erityisen suojelun tarvetta ja tähän tarpeeseen liittyvää tehokkaan tuen antamista lapselle ja perheelle. Kun lastensuojelun asiakkuuden kynnyistä nostetaan, erityisen tuen ja suojelun tarpeessa olevia lapsia siirtyy sosiaalihuoltolain piiriin. Riskinä nähtiin, että lasten suojelun taso heikkenee.

Oikeuskanslerinviraston lausuntopalautteessa esitys sosiaalihuoltolain uudistamisesta arvioitiin kokonaisuutena osittain kannatettavaksi. Keskeisenä tavoitteena nähtiin palveluintegraation vahvistaminen sekä asiakaslähtöisyyden, varhaisen tuen ja sujuvien palveluprosessien edistäminen. Useisiin ehdotuksiin liittyy kuitenkin riskejä erityisesti säästötavoitteiden, sääntelyn väljyydestä johtuvan alueellisen eriarvoisuuden sekä toimeenpanon epävarmuuden vuoksi. Lapsiperhepalvelun uudistuksen tavoitteita pidettiin sinänsä perusteltuina, mutta sääntelyn yleisluonteisuus voi lausunnon mukaan heikentää asiakkaiden yhdenvertaisuutta ja palvelujen laatua, erityisesti jos monialaisuus palvelussa kaventuu. Myös siirtymät lastensuojelusta sosiaalihuoltolain palveluihin voivat aiheuttaa katkoksia. Oikeuskanslerinvirasto kiinnitti huomiota erityisesti uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun piirissä olevien



asiakkaiden etuuskien kokonaisuuteen. Uuden palvelun ongelmina nähtiin kohderyhmän laajuus, tavoitteiden epäselvyys sekä erityisesti toimeentuloon ja etuuksiin liittyvät epäohjonmukaisuudet, jotka voivat heikentää haavoittuvassa asemassa olevien asemaa. Lisäksi lausunnossa korostettiin, että esityksen vaikutusarviointi on puutteellinen erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien, yhteisvaikutusten sekä valvonnan näkökulmasta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin vaikutuksia haavoittuviin ryhmiin, selkeyttää sääntelyä ja varmistaa, että toimeenpano, valvonta ja resurssit tukevat uudistuksen tavoitteiden toteutumista ilman, että asiakkaiden oikeudet heikkenevät.

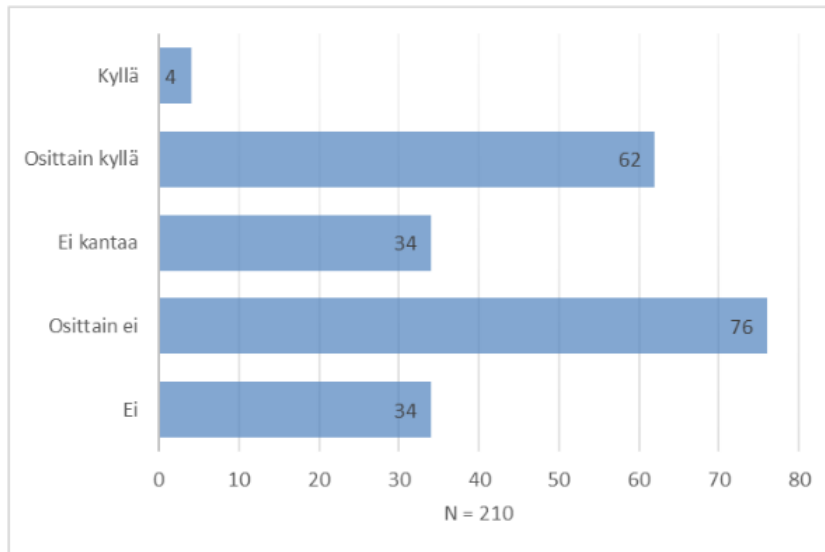
Lupa- ja valvontavirasto piti esitysluonnosta osittain kannatettavana. Positiivisena nähtiin erityisesti tavoite vahvistaa varhaista tukea, asiakaslähtöisyyttä, oikea-aikaista palvelua sekä asiakkaan omaa vastuuta ja elämänhallintaa. Näillä pyritään ehkäisemään raskaampien palvelujen tarvetta. Esitykseen nähtiin kuitenkin sisältyvän riskejä, jotka voivat heikentää palveluja, mikäli toimeenpano ei onnistu hyvinvointialueilla. Vaikka palvelujen sisältö ei merkittävästi muutu, rakenteelliset muutokset edellyttävät riittävää valmistelu-aikaa. Hyvinvointialueille annettava harkintavalta on lausunnon perusteella sinänsä kannatettavaa, mutta sääntelyn väljyys voi johtaa alueellisiin eroihin ja heikentää palvelujen yhdenvertaisuutta. Tämä voi vaikeuttaa myös valvontaa ja lisätä tulkinta- sekä ohjaustarpeita. Lain toimeenpanon vaikutuksia viranomaisiin ei lausunnon mukaan ole arvioitu riittävästi, erityisesti resurssitarpeiden osalta. Lisäksi tuotiin esiin, että seurannan suunnittelua tulisi tehdä jo lain valmisteluvaiheessa. Esitys sisältää myös merkittäviä muutoksia palveluihin ja rekisteröintivaatimuksiin. Ilman riittävää resursointia ja siirtymäaika riski käsittelyruuhkista ja viiveistä kasvaa. Liian kireä aikataulu voi vaarantaa lakimuutosten toimeenpanon onnistumisen.

Oikeusministeriö esitti lausuntopalautteessaan täsmennyksiä perusoikeuksien näkökulmasta sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta koskevaan päätöksentekoon, lapsiperhepalvelua koskevaan liian ylätasoiseen sääntelyyn sekä tuen tarpeen arvioinnin 14 a §:n mukaisen kohtuullisuusharkinnan osalta. Lisäksi erilaisiin ilmoituksiin liittyvää tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn sekä henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn esitettiin tarkennuksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota erityisesti tehtäväkohtaisten kelpoisuusvaatimusten asettamisen haasteisiin, riittämättömiin perusteluihin ja piti esitystä muun soveltuvan koulutuksen saaneiden osalta ulossulkevana.

Valtiovarainministeriö kannatti esityksen tavoitteita joustavoittaa sosiaalihuollon asiakasprosesseja ja kiinnitti huomiota esityksen laskentatapoihin ja taloudellisiin vaikutuksiin. Lausuntopalautteessa tuotiin esiin tarve säästöjen uudelleenarvioimiseksi erityisesti uuteen työllisyyttä tukevaan palveluun liittyen. Työ- ja elinkeinoministeriö piti esitystä osittain kannatettavana, mutta täsmennyksiä vaativana. Esityksellä nähdään olevan useita vaikutuksia työvoimaviranomaisten tehtäviin sekä kustannuksiin. Näitä vaikutuksia tulisi arvioida huolellisesti erityisesti työllisyyttä tukevien palvelujen osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivat Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta (VANE) ja Valtakunnallinen sosiaali- ja terveystalouden eettinen neuvottelukunta (ETENE) korostavat lausunnoissaan uudistuksen merkittävyyttä sekä siihen liittyviä keskeisiä kehittämistarpeita ja riskejä. VANE painottaa uudistuksen laajoja vaikutuksia vammaisten henkilöiden kannalta ja katsoo, että jatkovalmistelussa tulee systemaattisesti arvioida esitystä suhteessa YK:n vammaisyleissopimuksen velvoitteisiin. ETENE suhtautuu esityksen tavoitteisiin osin myönteisesti, mutta korostaa, että säästöavoitteet eivät saa vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien osalta, ja nostaa esiin muun muassa lapsiperhepalveluiden osaamiseen, lastensuojelun rajapintamuutokseen, kirjaamisvelvoitteisiin ja asiakasmaksuihin liittyviä keskeisiä huolia.

Kuva 2 Vastaavatko ehdotetut esitykset tavoitteita? Vastaajia 210.



## Yleiset säännökset - erityistä tukea tarvitseva asiakas

Valtaosa lausunnonantajista piti erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta koskevan sääntelyn täsmentämistä ja kokoamista yhteen pykälään lähtökohtaisesti kannatettavana, mutta arvioi ehdotuksen selkeyden ja toteuttamiskelpoisuuden jäävän osittaiseksi. Useat vastaajat katsoivat, että pykälä parantaa sääntelyn jäsennettävyyttä ja voi vahvistaa erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden aseman tunnistamista. Samalla kuitenkin todettiin, että sääntely sisältää merkittäviä tulkinnanvaraisuuksia, jotka voivat heikentää sen käytännön sovellettavuutta.

Keskeinen kriittinen havainto liittyi erityisen tuen tarpeen määrittelmään, jota pidettiin laajasti edelleen epäselvänä ja osin kaventuneena. Monet ammatilliset järjestöt ja muut järjestöt katsoivat, että uusi määrittely voi jättää ulkopuolelle haavoittuvia ryhmiä, kuten vammaisia, pitkäaikaissairaita ja päihdeongelmista kärsiviä asiakkaita. Lisäksi tuotiin esiin riski siitä, että tiukempi tai tulkinnanvarainen määrittelmä voi nostaa kynnystä saada erityisen tuen status ja siihen liittyvät oikeudet, kuten vahvempi oikeus asiakassuunnitelmaan ja omatyöntekijään. Useat vastaajat korostivat, että määrittelyn tulee turvata erityisen tuen tarpeen riittävän varhainen ja kattava tunnistaminen.

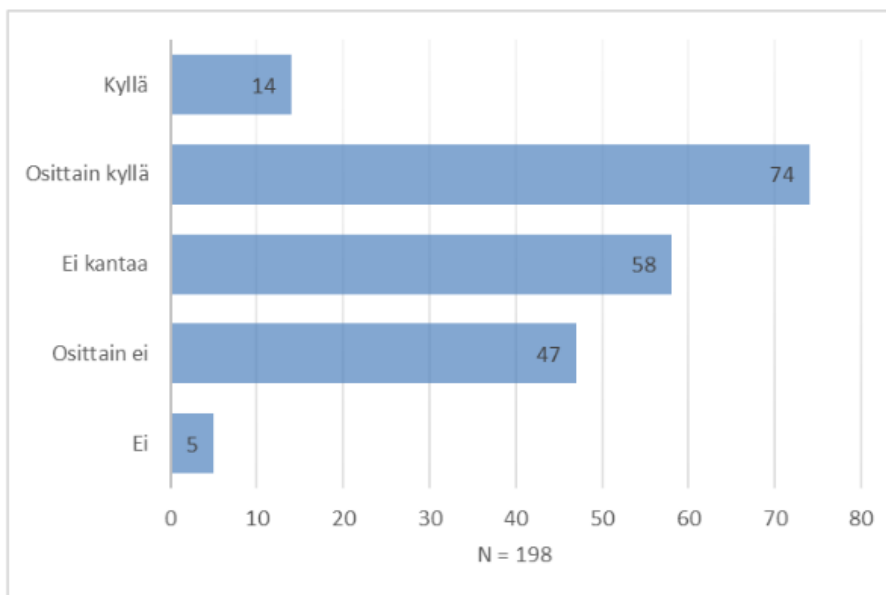
Eduskunnan oikeusasiamies toi esiin haavoittuvassa asemassa olevien ja erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden riittävän tuen tarpeen arvioinnin varmistamisen ja sen, että nämä asiakkaat tulevat oikealla tavalla tunnistetuksi jo asiakkuuden varhaisessa vaiheessa. Sääntelyn keinoin tulisi varmistaa, etteivät erityistä tukea tarvitsevat henkilöt jää vaille välttämätöntä huolenpitoa. Lausunnossa myös eduskunnan oikeusasiamies näkee tarvetta sääntelyn tarkentamiseen näiltä osin.

Myös hyvinvointialueet ja valvontaviranomaiset katsoivat, että määrittelmä ja keskeiset käsitteet, kuten "suojelun tarve" ja "tilapäinen tarve", jäivät avoimiksi, mikä voi johtaa alueellisiin eroihin soveltamisessa. Lisäksi esiin nostettiin epäselvyydet suhteessa muuhun lainsäädäntöön ja palvelujärjestelmän rajapintoihin, erityisesti lastensuojeluun, vammaispalveluihin sekä mielenterveys- ja päihdepalveluihin. Useat vastaajat kuten hyvinvointialueet, sosiaalialan osaamiskeskukset ja ammatilliset järjestöt korostivat tarvetta täsmentää arviointikriteereitä ja vastuunjakoa.

Toimeenpanon näkökulmasta lausunnoissa korostettiin erityisesti osaamisen ja resurssien merkitystä. Hyvinvointialueet painottivat, että erityisen tuen tarpeen arviointi ja asiakkuuksien hoitaminen edellyttävät

vahvaa sosiaalityön osaamista. Ammattijärjestöt toivat esiin, että käsitteellistä selkeyttä tarvitaan, jotta ammatillinen harkinta voi kohdentua tarkoituksenmukaisesti eikä asiakkuuksien luokittelu muodostu liian joustavaksi tai toisaalta liian kapeaksi. Osa vastaajista kritisoi sosiaalityöntekijän roolin mahdollista heikentymistä erityistä tukea tarvitsevan henkilön asioiden hoidossa. Samalla tuotiin esiin riski siitä, että ilman riittäviä täsmennyksiä ja kansallista ohjausta sääntely voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin, asiakkaiden palvelupolkujen katkoksiin sekä haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden aseman heikentymiseen. Kokonaisuutena vastaajat katsoivat, että ehdotus on tavoitteeltaan perusteltu, mutta edellyttää täsmennyksiä, jotta se tukee yhdenvertaista ja vaikuttavaa toimeenpanoa.

Kuva 3 Onko erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta koskeva pykäläesitys 5 a § kannatettava? Vastaajia 198.



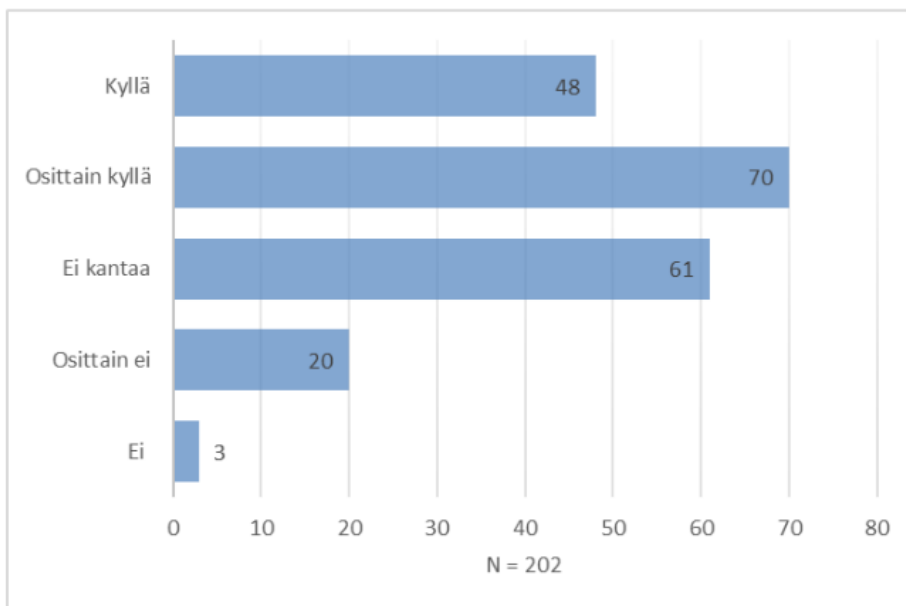
## Hyvinvoinnin edistäminen

Lausuntopalautteen perusteella ehdotettua hyvinvoinnin edistämistä koskevaa 10 a §:ää pidettiin pääosin kannatettavana ja sen tavoitteita – hyvinvoinnin edistämisen vahvistamista, ennaltaehkäisevää painotusta sekä poikkihallinnollista yhteistyötä – yleisesti perusteltuina. Hyvinvointialueet ja ammattijärjestöt katsoivat, että säännös selkeyttää sosiaalihuollon roolia ja nostaa hyvinvoinnin edistämisen aiempaa näkyvämmiin lakiin sekä korostaa matalan kynnyksen tuen ja varhaisten toimien merkitystä. Lisäksi ehdotetun sääntelyn nähtiin lisäävän joustavuutta. Samalla kuitenkin korostettiin, että mikäli pykälä jää yleisluonteiseksi, sen ohjausvaikutus ja velvoittavuus voivat jäädä heikoksi.

Useat lausunnonantajat näkivät hyvinvoinnin edistämisen tavoitteiden toteutumisen riskinä sen, että toimeenpano riippuu riittävästä resursseista, selkeästä vastuunjaosta sekä kansallisesta ohjauksesta. Hyvinvointialueet ja kunnat toivat esiin huolta siitä, että ilman täsmennyksiä ennaltaehkäisevä työ voi jäädä toissijaiseksi ja haavoittuvien ryhmien tarpeiden näkyvyys heikentyä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ja joidenkin hyvinvointialueiden ja järjestöjen lausunnoissa toivottiin, että pykälässä tuotaisiin selkeämmin esiin mielenterveyden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön rooli hyvinvoinnin edistämässä. Toisaalta osa vastaajista, kuten Kela ja Helsingin kaupunki korostivat, että säännös tuo aiempaa paremmin esille sen, että hyvinvoinnin edistäminen kuuluu sosiaalihuollon tehtäviin yleisesti, ei vain tiettyjen asiakasryhmien osalta.

Erityisenä huolena ammattijärjestöt, vammaisjärjestöt ja muut asiantuntijatahot toivat esiin sen, että aiempien kohderyhmäkohtaisten ja täsmällisempien säännösten kumoaminen voi heikentää näiden ryhmien asemaa ja ehkäisevän työn näkyvyyttä ja toteutumista. Lisäksi tutkimus- ja asiantuntijatahot korostivat, että pelkkä sääntelyn muutos ei riitä, vaan tarvitaan lisäksi riittävä tietopohja, tutkimus, vahvaa rakenteellista sosiaalityötä sekä resurssit, jotta painopiste siirtyisi aidosti ennaltaehkäisyyn. Useissa lausunnoissa esitettiin, että pykälää tulisi täsmentää, jotta se ohjaisi käytännön toimintaa riittävän konkreettisesti ja yhdenvertaisesti eri alueilla ja vähentäisi tulkinnanvaraisuutta.

Kuva 4 Onko erillinen hyvinvoinnin edistämistä koskeva 10 a § kannatettava? Vastaajia 202.



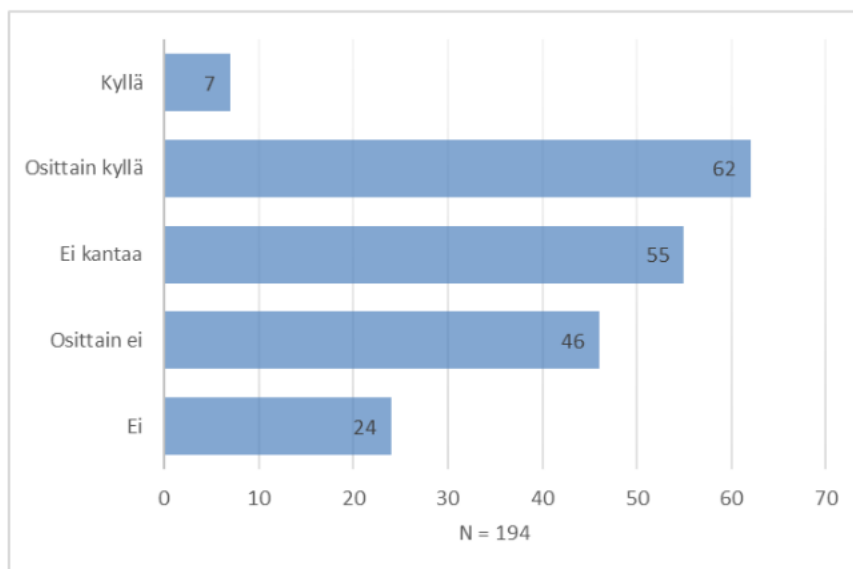
## Sosiaalipalvelut - ammatillinen asiantuntijatyö, sosiaalityö ja sosiaaliohjaus

Suuri osa lausunnonantajista pitää myönteisenä ammatillisen asiantuntijatyön vahvistamista osana sosiaalihuollon ydintyötä. Pyrkimys vahvistaa sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta on oikeansuuntainen, sillä se keventää asiakkaan palveluprosessia. Sosiaalihuollon eri edunvalvojatahojen lausunnoissa tuotiin esiin tarve määritellä sosiaaliohjauksen ja sosiaalityön tehtäväkuvat tarkemmin. Useat ammattijärjestöt ja asiantuntijatahot ovat huolissaan siitä, että sosiaalityön oikeudellinen asema, palvelupäätöksiin perustunut valitusoikeus ja asiakkaan oikeusturva voivat heikentyä, jos ammatillinen asiantuntijatyö korvaa palvelupäätöksiin perustuvaa toimintaa. Termivalintana sosiaalihuollon ammatillinen asiantuntijatyö sai ristiriitaista palautetta, koska käytännössä sisältö on sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta. Hyvinvointialueet suhtautuivat esitykseen varovaisen myönteisesti, mutta lähes poikkeuksetta korostivat toteutettavuuden haasteita. Ne pitivät kannatettavana sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen vahvistamista ammatillisena asiantuntijatyönä sekä palvelukeskeisyydestä siirtymistä asiakas- ja tarvelähtöisempään toimintatapaan. THL toivoi launnossaan täsmennystä sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön käsitteeseen. Lausunnon mukaan ammatillista asiantuntijatyötä tehdään ja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä työskentelee jatkossakin myös sosiaalipalveluissa, minkä vuoksi sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön ja sosiaalipalvelujen sisältöjen erottaminen toisistaan on osin vaikeaa.

Useissa lausunnoissa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen säätäminen ensisijaiseksi tavaksi vastata asiakkaan tuen tarpeisiin nähtiin ehdotuksen keskeisenä uudistuksena. Toisaalta muutoksen toimeenpano hyvinvointialueiden nykyisessä taloudellisessa tilanteessa näyttöä haastavana ja siinä tunnistettiin riskejä. Keskeisinä riskeinä nähtiin lain tavoitteen edellyttävän panostusta sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen toteuttamiseen, vaikka samalla säästöjen kautta on vähennettävä henkilötöyvuosia. Keskeiset muut tunnistetut riskit liittyivät ammattihenkilöiden välisen työnjaon epäselvyyksiin, asiakkaan ja työntekijän oikeusturvan heikkenemiseen sekä pelkoon palveluihin pääsyn kynnyksen kasvamisesta. Ehdotettua sääntelyä pidettiin osittain liian väljänä ja täsmennystä vaativana. Muutoksen edellytyksenä lausunnoissa tuotiin esiin työntekijöiden osaamisen vahvistaminen ja selkeä toimeenpanon tuki.

Useissa lausunnoissa korostettiin, että ilman tarkempia määritelmiä ja selkeää työnjakoa on olemassa riski palvelujen laadun ja yhdenvertaisuuden heikkenemiseen, ammatillisten vastuiden hämärtymiseen sekä valvonnan ja johtamisen vaikeutumiseen. Tämän vuoksi sääntelyn jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota tehtävien sisältöön, osaamisvaatimuksiin ja soveltamisen yhtenäisyyteen. Lausunnoissa nostettiin lisäksi esiin julkisen vallan käytön ja virkatyönä hoidettavan tehtävän täsmentämisen tärkeys.

Kuva 5 Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus: ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia? Vastaajia 194.



## Sosiaalipalvelut - lapsiperhepalvelu ja taloudellinen tuki

Lausuntopalautteen perusteella useat vastaajat pitivät uudistuksen tavoitteita pääosin kannatettavina, mutta esityksen totutustavassa nähtiin paljon haasteita. Varhaisen tuen vahvistaminen, palvelujen integraatio ja palvelupolun sujuvoittaminen nähtiin myönteisinä etenkin ammatillisten järjestöjen ja hyvinvointialueiden lausunnoissa. Samoin perhetyön, tehostetun perhetyön ja perhekuntoutuksen kokoamista yhdeksi palveluksi pidettiin lähtökohtaisesti perusteltuna, koska se voi vähentää päällekkäisiä arvioiteja, madaltaa nykyisten palvelujen välisiä raja-aitoja ja helpottaa tuen kohdentamista lapsen ja perheen tarpeen mukaan. Samanaikaisesti kuitenkin tuotiin esiin, että pelkkä palvelujen yhdistäminen ei ratkaise järjestelmän keskeisiä haasteita, vaan edellyttää laajempaa kokonaisuudistusta, jossa huomioidaan palvelujen sisältö, rajapinnat, osaaminen sekä riittävä resursointi.

Ehdotus kasvatusta ja perheneuvonnan yhdistämisestä lapsiperhepalveluun aiheutti runsaasti kritiikkiä useissa eri lausujaryhmissä. Ehdotuksen arvioitiin johtavan siihen, että laajasti vakiintunut toiminta ajettaisiin



alas lakimuutoksen myötä. Kasvatus- ja perheneuvonnan moniammatillinen, psykososiaalinen ja perheterapeuttinen osaaminen nähtiin tarpeellisena säilyttää omana palvelunaan. Säästöjen toteutumiseen suhtauduttiin pääosin kriittisesti ja arvioihin nähtiin sisältyvän epävarmuutta. Useiden hyvinvointialueiden ja ammattijärjestöjen lausuntopalautteen mukaan ehdotus voi johtaa varhaisen tuen kaventamiseen ja siirtää painetta korjaaviin palveluihin, kuten lastensuojeluun ja erikoissairaanhoidon, sekä kasvattaa kustannuksia pitkällä aikavälillä. Tämä nähtiin keskeisenä riskinä suhteessa uudistuksen tavoitteisiin.

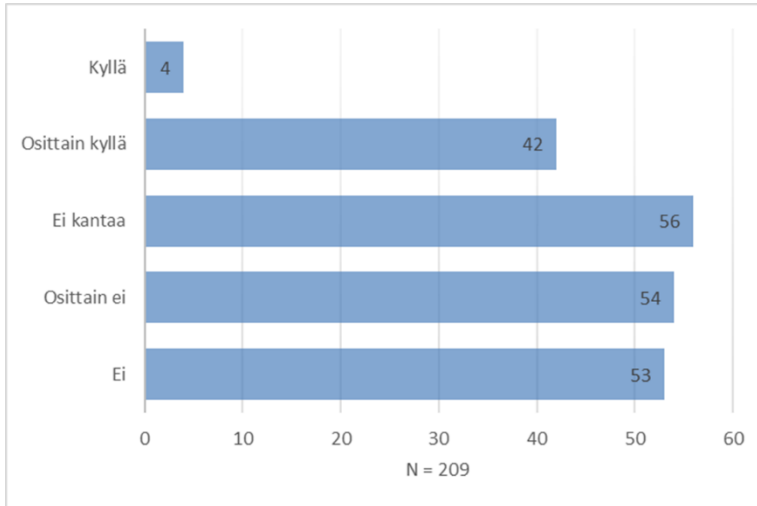
Useissa lausunnoissa nostettiin esiin myös lapsiperhepalvelun ja lastensuojelun välisten rajapintojen epäselvyys. Epäselvyyksien arvioitiin voivan johtaa asiakkaiden siirtymiseen palvelusta toiseen epäjohdonmukaisesti, tuen viivästyminen tai siihen, että asiakkuuksia avataan joko liian myöhään tai tarpeettomasti. Samalla korostettiin tarvetta määritellä selkeämmin vastuutahot sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön rakenteet, jotta palvelukokonaisuus toimisi erityisesti vaativissa tilanteissa. Myös asiakkaan oikeusturvaan liittyviä huolia esitettiin: palvelupäätösten yleisluonteisuus ja sisällön epätäsmällisyys voivat vaikeuttaa muutoksenhakua ja heikentää asiakkaan asemaa.

Lausunnoissa toistui laajasti näkemys siitä, että sääntely on liian väljää ja jättää tulkinnanvaraa palvelun sisällöstä, kohderyhmistä, osaamisvaatimuksista ja käytännön toimeenpanosta. Ylätasolla tavoitteet olivat lausujista kannatettavia, mutta esityksen toimeenpanon aikataulu, vaikutusarviointi ja ohjaus eivät lausujien mukaan tue riittävästi käytännön toteutusta. Hyvinvointialueiden lausunnoissa korostui epäily siitä, saadaanko uusi palvelu toteutettua alueellisesti yhtenäisesti ja yhdenvertaisesti. Riskinä nähtiin palvelujen eriytyminen ja kaventuminen käytännössä lakisääteiseen minimitasoon.

Lausunnoissa korostui, että lapsiperhepalvelun onnistuminen riippuu ratkaisevasti siitä, miten moniammatillinen, psykososiaalinen ja perheterapeuttinen osaaminen turvataan uudessa palvelussa. Samalla tuotiin esiin huoli siitä, että erityisosaamisen heikentyminen voi kohdistua erityisesti vaativassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten vammaisiin ja neurokirjon lapsiin sekä monimuotoisiin perheisiin, joiden tarpeita yleisluonteinen palvelu ei välttämättä riittävästi huomioi.

Taloudellinen tuki erityisen tuen tarpeessa oleville lapsille nähtiin laajasti kannatettavana muun muassa hyvinvointialueiden ja järjestöjen lausunnoissa. Sen arvioitiin voivan ehkäistä raskaampien palvelujen tarvetta ja tukea varhaista puuttumista. Lausunnoissa tunnistettiin kuitenkin, että taloudellisen tuen suhdetta ehkäisevään ja täydentävään toimeentulotukeen tulisi jatkovalmistelussa täsmentää ja selkeyttää. Lisäksi tuotiin esiin riski siitä, että määrärahasidonnainen ja harkinnanvarainen tuki voivat johtaa alueellisiin eroihin, yhdenvertaisuuden heikkenemiseen ja hallinnollisen työn kasvuun.

Kuva 6 Lapsiperhepalvelu: onko ehdotus uudesta lapsiperhepalvelusta ja siihen sisältyvästä taloudellisesta tuesta selkeä ja toteutettavissa oleva? Vastaajia 209.



## Sosiaalipalvelut - työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki

Lausuntopalautteessa suhtauduttiin esityksen tavoitteisiin pääosin myönteisesti, mutta kokonaisuutena palautteessa korostui merkittävä huoli kuntouttavan työtoiminnan, sosiaalisen kuntoutuksen sekä vammaisten henkilöiden työtoiminnan lakkauttamisen vaikutuksista. Useat lausunnonantajat pitivät palvelujärjestelmän yksinkertaistamista, hallinnollisen työn keventämistä ja palvelujen tarveperusteisuuden vahvistamista kannatettavina tavoitteina. Samalla kuitenkin katsottiin, että ehdotettu uusi työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu oli monilta osin liian väljästi määritelty eikä sen arvioitu turvaavan nykyisten palvelujen kohderyhmien asemaa riittävän selkeästi.

Monet lausunnonantajat pitivät myönteisenä sitä, että uusi palvelu perustuisi asiakkaan yksilölliseen tuen tarpeeseen eikä esimerkiksi työttömyyden keston tai etuusasemaan. Myönteisenä nähtiin myös pyrkimys vahvistaa asiakkaiden osallisuutta, toimintakykyä ja työelämävalmiuksia sekä mahdollisuus toteuttaa palvelua muiden palveluiden ja kuntoutuksen rinnalla.

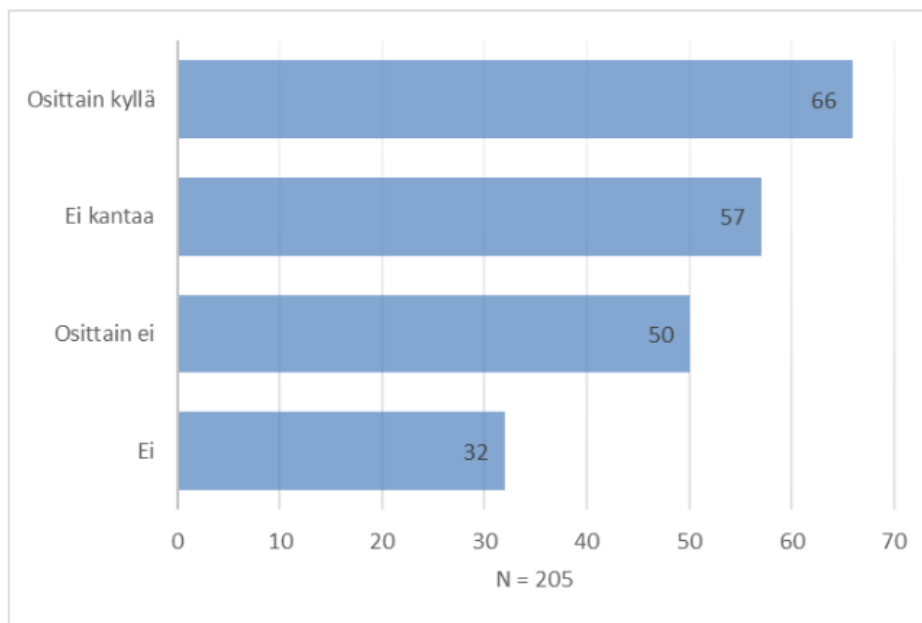
Lausuntopalautteessa kuitenkin korostui näkemys siitä, että palvelun sisältö, kohderyhmä, tavoitteet ja toteutustapa jäivät epäselviksi. Useat hyvinvointialueet, työllisyysviranomaiset ja järjestöt katsoivat, ettei esityksestä muodostunut riittävää kuvaa siitä, millaista tukea palvelussa käytännössä tarjottaisiin, kuinka pitkäkestoista tuki voisi olla ja miten palvelun saatavuus turvattaisiin. Lausunnoissa esitettiin myös huolta siitä, että uudistus toteutettaisiin ensisijaisesti säästötavoitteiden näkökulmasta ilman riittävää arviota vaikutuksista pitkäkestoista tukea tarvitseviin asiakkaisiin. Useat lausunnonantajat katsoivat, että esitys sisälsi merkittävän riskin palvelujen saatavuuden heikkenemisestä, alueellisen eriarvoisuuden kasvusta sekä asiakkaiden ajautumisesta raskaampien sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin.

Lausunnoissa myös arvioitiin, että uuden palvelun määrärahasidonnaisuus sekä järjestämisvelvollisuuden keventyminen saattaisivat johtaa siihen, että palvelujen tarjonta tulisi vaihtelemaan merkittävästi hyvinvointialueittain. Tämän arvioitiin lisäävän alueellista eriarvoisuutta ja heikentävän asiakkaiden yhdenvertaista pääsyä palveluihin tilanteessa, jossa jo tälläkin hetkellä palveluntarjonta koettiin osin riittämättömäksi.

Valtiovarainministeriön lausunnossa todettiin, että jos esityksen tarkoituksena oli säilyttää kuntouttavaa työtoimintaa muistuttavalla tavalla palvelun velvoittavuus, ei samanaikaisesti voida esittää

hyvinvointialueiden rahoituksen alentamisen perusteena sitä, että palvelun asiakasmäärä tulisi laskemaan velvoittavuuden poistumisen myötä. Myöskään hallinnollisen työn vähenemistä ei voida käyttää perusteena alentaa hyvinvointialueiden rahoitusta, mikäli palvelussa seurattaisiin työssäolovelvoitteen kerryttämistä. Valtiovarainministeriön mukaan esityksen taloudellisia vaikutuksia tai säännösratkaisuja on tämän vuoksi välttämätöntä arvioida uudelleen.

*Kuva 7 Onko ehdotus uudesta työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta selkeä ja toteutettavissa oleva? Vastaajia 205.*



Lausuntopalautteen yksi keskeisistä huolista liittyi kuntouttavan työtoiminnan lakkauttamiseen. Valtaosa lausunnonantajista suhtautui muutokseen kriittisesti tai erittäin kriittisesti. Useat järjestöt ja työllisyysalueet arvioivat, että nykyisiä palveluja vastaavaa korvaavaa palvelua ei esityksessä ollut riittävän selkeästi määritelty. Lausunnonantajien mukaan riskinä oli, että osa asiakkaista jäisi kokonaan palvelujärjestelmän ulkopuolelle tai heidän palvelupolkunsa katkeaisivat. Huolta myös herätti sosiaalisen kuntoutuksen poistuminen nykyisessä muodossaan. Lausunnonantajat korostivat, että palvelu oli toiminut ennaltaehkäisevänä tukena erityisesti pitkäaikaistyöttömille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä muille paljon tukea tarvitseville ryhmille. Tähän liittyen palautetta tuli myös useilta yksityishenkilöiltä, jotka olivat saaneet avun palvelusta. Useiden arvioiden mukaan palvelujen heikentyminen saattaisi lisätä myöhemmin raskaampien palvelujen, kuten asumispalvelujen, erikoissairaanhoidon, päihdepalvelujen ja lastensuojelun tarvetta. Lausunnoissa esitettiin myös huolta heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden tilanteesta. Useat lausunnonantajat arvioivat, että vapaaehtoisuuteen perustuva uusi palvelu ei välttämättä tavoittaisi niitä henkilöitä, joiden toimintakyky oli kaikkein heikoin ja jotka tarvitsivat pitkäjänteistä rinnalla kulkevaa tukea. Myös kuntouttavaan työtoimintaan liittyvän kulukorvauksen poistumista pidettiin ongelmallisena. Lausunnonantajien mukaan korvaus oli ollut monille osallistujille merkittävä kannustin sekä käytännön mahdollistaja palveluun osallistumiselle. Korvauksen poistumisen arvioitiin vähentävän osallistumista uuteen palveluun.

Useassa lausunnossa korostettiin, että uudistuksen vaikutukset kohdistuivat samoihin asiakasryhmiin, joihin oli viime vuosina kohdistunut myös muita sosiaaliturvaa heikentäviä muutoksia. Tämän katsottiin lisäävän



riskiä ongelmien kasautumisesta erityisesti pitkäaikaistyöttömille, vammaisille henkilöille, mielenterveys- ja päihdekuntoutujille sekä muille haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille.

Työllisyysalueet korostivat lausunnoissaan sosiaalihuollon ja työvoimaviranomaisten välisen yhteistyön merkitystä. Esityksen tavoitteita pidettiin tältä osin pääosin kannatettavina, mutta lausunnonantajat katsoivat, että vastuunjako, yhteistyörakenteita sekä yhteensovittamista muun lainsäädännön kanssa tulisi täsmentää.

Monet lausunnonantajat nostivat esiin tarpeen arvioida tarkemmin uudistuksen vaikutuksia työvoimaviranomaisiin, työllisyysalueisiin ja TYM-yhteistoimintamallin toimintaan. Lisäksi lausunnoissa korostettiin, että hyvinvointialueiden resurssit monialaiseen yhteistyöhön ovat jo nykytilanteessa niukat.

Merkittävä osa lausunnonantajista katsoi, että vaikutusarviot olivat puutteellisia. Erityisesti kritisoitiin sitä, että arvioissa painottuivat lyhyen aikavälin säästöt, kun taas pidemmän aikavälin vaikutuksia sosiaali- ja terveystalouden tarpeeseen ei ollut tarkasteltu riittävästi. Lisäksi lausunnonantajat katsoivat, että vaikutuksia työvoimapalveluihin, tietojärjestelmiin ja toimeenpanon kustannuksiin oli arvioitu liian niukasti.

## Muu lausuntopalaute sosiaalipalveluista

Luopuminen sosiaalipäivystyksen järjestämisvelvollisuudesta terveydenhuollon päivystyksen yhteydessä sai lähtökohtaisesti kannatusta ja sen nähtiin lisäävän mahdollisuuksia organisoida toiminta nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Myös ehdotukset menetelmälliseen psykososiaaliseen tukeen (terapiatakuu) saivat kannatusta. Päätöksenteosta luopumisen nähtiin vähentävän hallinnollista työtä, sujuvoittavan toimeenpanoa ja yhdenmukaistavan käytäntöjä terveydenhuollon kanssa. Osassa lausunnoissa terapiatakuu sekoitettiin sosiaalihuollon muuhun menetelmälliseen työhön.

## Lastenvalvojan tehtävä

Lastenvalvojan tehtävät saivat lausuntopalautteessa laajasi kannatusta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukainen, eikä selkeyttä sääntelyä. Useissa lausunnoissa kuvattiin, että ehdotettu pykälä on kannatettava, koska se selkeyttäisi ja vahvistaisi lastenvalvojen tehtävää sekä tekisi sitä näkyvämmäksi osana sosiaalihuoltoa. Lausuntojen mukaan perheoikeudellisten palvelujen järjestämistavoissa on hyvinvointialueiden välillä vaihtelua, minkä vuoksi lastenvalvojen palvelujen yhtenäistäminen selkeän sääntelyn avulla nähdään tarpeellisenä yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Lausunnoissa pidettiin perusteltuna, että lastenvalvojan tehtävänä on turvata lapsen oikeudet kunkin lapsen yksilölliset tarpeet huomioiden sekä tukea sopimusten laatimisessa. Lisäksi korostettiin, että lastenvalvojen tulee antaa huoltajille riittävästi tietoa eri sopimusvaihtoehdoista ja niiden oikeudellisesta sitovuudesta. Lapsen edun näkökulman painottamisen nähtiin korostavan lapsen osallisuutta prosessissa. Ohjauksen ja tuen antaminen koettiin tärkeänä myös mahdollisesti kärjistyvien sopimusriitojen ehkäisemiseksi. Ehdotetun pykälän nähtiin tukevan erityisesti monimuotoisissa perhetilanteissa elävien tilanteiden selkiyttämistä sekä muun muassa eroihin, elatukseen, vuoroasumiseen sekä huoltajuusmuutoksiin liittyvien haasteiden ratkomista sujuvasti ja lisähaasteita ennaltaehkäisten.

Useiden hyvinvointialueiden ja LVVn lausunnoissa toivottiin sääntelyn täsmentämistä elatusta koskevan sopimuksen ja päätöksen vahvistamiseen sekä ratkaisemiseen liittyvien tehtävien osalta. Osa lausujista katsoo, että säädöstä tulisi tarkentaa siltä osin, mikä on yksin lastenvalvojen tehtävää ja mikä laajemmin perheoikeudellisten palvelujen palvelutehtävää, joita hyvinvointialueiden tulee järjestää. Osa lausujista katsoi, että olisi järkevää selkeyden vuoksi siirtää pykälään myös sosiaalihuoltolain 14 §:ssä mainitut adoptiionvastaanotto ja perheasioiden sovittelu sekä erotilanteisiin kehitetyt erilaiset auttamismuodot. Lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevissa asioissa tuomioistuimen pyytämän selvityksen (olosuhdeselvitys) laatiminen voidaan katsoa myös perheoikeudellisten palvelujen tehtäväksi. Vaikka ehdotettu sääntely ei lisäisi hyvinvointialueiden tehtäviä, vaikutuksia lastenvalvojen työnkuvaan nähtiin vaihtelevasti.



Lausunnoissa nostettiin esiin erityisesti täytäntöönpanosovittelu ja tuomioistuinsovittelevu. Ongelmallisena pidettiin sitä, jos nämä asiantuntijatehtävät sisällytettäisiin yksinomaan lastenvalvojen tehtäviksi. Muutamassa lausunnossa korostettiin, että lapsen edun toteutumisen varmistaminen edellyttää riittäviä tiedonsaantioikeuksia sekä ajantasaista tietoa lapsen tilanteesta. Lastenvalvojan tehtävät tuettuihin ja valvottuihin tapaamisiin liittyen nousivat myös lausunnoissa. Palautteen mukaan lastenvalvojan tehtävien luettelossa tulee viitata myös sosiaalihuoltolain 27 §:n 3 momenttiin, jossa säädetään lastenvalvojan tehtävistä liittyen lapsen ja vanhemman välisten tapaamisten valvontaan.

## Sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaihe

### Neuvonta ja ohjaus

Lausuntopalautteessa neuvonnan ja ohjauksen vahvistamista sosiaalihuollossa pidettiin laajasti kannatettavana. Myönteisenä pidettiin neuvonnan ja ohjauksen roolin täsmentämistä ja vahvistamista. Ehdotusten katsottiin tukevan asiakaslähtöisyyttä, varhaista tukea sekä palveluihin pääsyn sujuvuutta. Erityisesti myönteisenä nähtiin ohjauksen ja neuvonnan vahvistuminen osana kaikkea asiakastyötä. Myös mahdollisuus kirjata ohjaus ja neuvonta ennen varsinaisen asiakkuuden alkamista koettiin hyödylliseksi sekä asiakkaan palvelupolun että toiminnan seurannan näkökulmasta. Useissa lausunnoissa kuitenkin tuotiin esiin, että rajapinta sosiaalihuollon asiakkuuden alkamiseen ei ole riittävän yksiselitteinen ja selkeä. Tämä nähtiin riskinä toimivan sosiaalihuollon toteuttamisen ja asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta. Joidenkin hyvinvointialueiden lausuntojen mukaan sääntelyyn liittyy useita tulkinnanvaraisuuksia, jotka voivat johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin eri hyvinvointialueilla. Tällaisia ovat esimerkiksi ohjauksen ja neuvonnan eri toteuttamistavat sekä säännöksissä ja perusteluteksteissä käytetyt käsitteet, kuten ”viipymättä” tai ”riittävä”. Näiden tulkintojen tueksi koettiin tarvittavan kansallista ohjeistusta, jotta palvelujen yhdenvertaisuus voidaan turvata.

Osa hyvinvointialueista nosti esiin, että neuvonnan ja ohjauksen tulee mahdollistaa varhainen ja joustava tuki ilman raskaan asiakkuusprosessin avaamista, mutta samalla on välttämätöntä määritellä selkeästi ne tilanteet, joissa pelkkä ohjaus ei riitä ja asiakkaan tulee siirtyä asiakkuuden piiriin, jotta asiakkaan oikeus saada sosiaalihuoltoa ja viranomaisvastuu käynnistyvät asianmukaisesti. Hyvinvointialueiden näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely voi johtaa ristiriitaisiin käytänteisiin ja tulkintoihin. On riskinä, että asiakkaat voivat jäädä pelkän neuvonnan varaan ilman systemaattista arviointia, ja toisaalta neuvontatilanteissa voidaan varmuuden vuoksi avata asiakkuuksia, mikä lisää hallinnollista työtä ja kuormittaa palvelujärjestelmää ilman vastaavaa hyötyä. Neuvonnan ja ohjauksen kirjaamiskäytännöt tulisi määritellä yhtenäisesti, jotta siitä tulisi osa hallittua sosiaalihuollon palveluprosessia. Lausuntopalautteissa tuli esiin myös valvonnan haaste, mikäli neuvonnan ja ohjauksen kriteerit ja kirjaaminen jäävät vaille riittävää määrittelyä ja kansallista ohjausta.

### Asiakkuuden alkaminen

Lausunnonantajat olivat varsin yksimielisiä siitä, että asiakkuuden alkamisen ajankohta koskeva sääntely on keskeisen tärkeää, mutta esityksessä liian tulkinnanvarainen. Erityinen ongelma liittyy neuvonnan, ohjauksen ja varsinaisen asiakkuuden rajapintaan, mikä vaikuttaa suoraan asiakkaan oikeusturvaan, viranomaisvastuun alkamiseen ja valvontaan. Lausunnonantajat korostivat, että sääntelyä tulisi täsmentää siten, että asiakkuuden alkaminen on selkeästi määritelty, yhdenmukaisesti sovellettavissa ja kytkeytyy johdonmukaisesti tuen tarpeen arviointiin.

Toisaalta useampi hyvinvointialue katsoi, että asiakkuuden liian varhainen käynnistyminen voi muuttaa sosiaalihuollon matalan kynnyksen toiminnan hallinnollisesti raskaaksi prosessiksi. Heidän näkemyksensä mukaan tämä lisää byrokratiaa, heikentää resurssien kohdentumista ja hankaloittaa vaikuttavaa asiakastyötä.



## Yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon

Lausuntopalautteessa yhteyden saamista sosiaalihuoltoon sekä oikeutta henkilökohtaiseen keskusteluun ammattihenkilön kanssa pidettiin pääosin kannatettavana ja asiakkaan oikeusturvaa vahvistavana. Henkilökohtaisen keskustelun saamista viimeistään seitsemäntenä päivänä vireilletulosta nähtiin tärkeänä keinona parantaa palvelujen saavutettavuutta, oikea-aikaisuutta ja ennakoitavuutta sekä siirtävän vastuuta yhteydenotosta viranomaiselle.

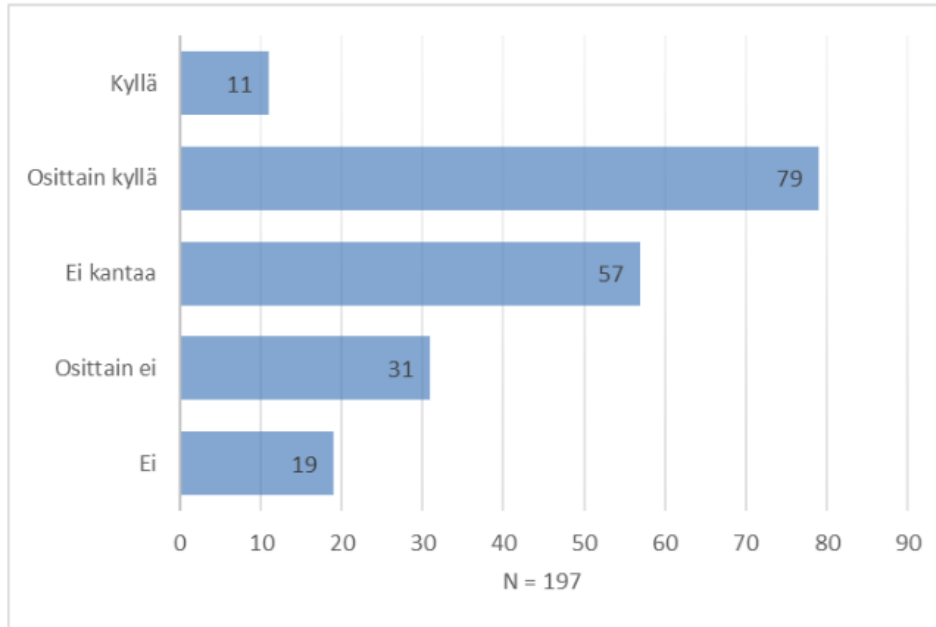
Samalla lausunnonantajat korostivat, että sääntelyyn liittyy täsmennystarpeita. Erityisesti henkilökohtaisen yhteydenoton ja keskustelun sisältö, kohdentuminen sekä toteuttamistavat jäivät osin tulkinnanvaraisiksi, mikä voi johtaa alueellisiin eroihin käytännöissä. Samalla korostettiin, että pelkkä määräajassa tapahtuva keskustelu ei ole riittävä, vaan yhteydenoton ja henkilökohtaisen keskustelun tulee olla sisällöllisesti laadukasta ja vastata aidosti asiakkaan tuen tarpeisiin ja johtaa tarvittavan tuen saamiseen. Lisäksi tuotiin esiin tarve varmistaa, että sääntely mahdollistaa moniammatillisen toteutuksen eikä rajaa esimerkiksi terveydenhuollon ammattilaisten osallistumista yhteydenottoon tai keskusteluun asiakkaan tarpeen mukaan.

Useat vastaajat painottivat myös, että hyvinvointialueelle määräaikojen ja yhteydenottoa koskevien velvoitteiden käytännön toteutus edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja ja toimivia toimintamalleja. Yhteisenä näkemyksenä esitettiin, että sääntelyä ja sen soveltamista tulee täsmentää kansallisella ohjauksella, jotta käytännöt muodostuvat yhdenvertaisiksi.

## Tuen tarpeen arviointi

Lausuntopalautteessa tuen tarpeen arviointia koskevaa sääntelyä pidettiin pääosin oikeansuuntaisena ja tärkeänä osana asiakaslähtöisten ja varhaisen tuen prosessien vahvistamista. Samalla kuitenkin korostettiin, että arviointia koskeva sääntely jää osin epäselväksi ja edellyttää täsmentämistä. Erityisesti epäselvyyttä liittyy tuen tarpeen arvioinnin käynnistymiseen ja sen suhteeseen asiakkuuden alkamiseen: arvioinnin aloittaminen toimii yhtenä asiakkuuden perusteena, mutta sitä koskeva menettely ei käy riittävän selvästi ilmi. Lausunnonantajat katsoivat, että tämä voi johtaa tulkintaeroihin ja epäyhtenäisiin käytäntöihin. Lisäksi painotettiin moniammatillisen arvioinnin merkitystä ja sitä, että myös terveydenhuollon osallistuminen tulee turvata, erityisesti ikääntyneiden palveluissa. Tuen tarpeen arvioinnin ja siihen liittyvien alkuvaiheen prosessien käsitteistöä sekä menettelyjen keskinäisiä suhteita (yhteydenotto, ilmoitus, vireilletulo) pidettiin paikoin epäselvinä, mikä edellyttäisi sääntelyn ja ohjeistuksen tarkentamista. Lausuntopalautteessa korostetaan, että palvelutarpeen arviointi on sosiaalihuollon ydintehtävä, joka edellyttää riittävästi aikaa, ammatillista harkintaa ja erityisesti sosiaalityön osaamista, eikä sitä tule korvata kevyemmällä palveluohjauksella. Määräaikojen poistumiseen tai väljentyminen nähdään lausuntojen perusteella riskinä, koska se voi johtaa arvioinnin viivästymiseen erityisesti tilanteissa, joissa resurssipaineet ovat suuria. Määrääjät on nähty käytännössä tärkeänä keinona varmistaa, että arviointi toteutuu oikea-aikaisesti eikä siirry myöhemmäksi ilman perustetta. Määräaikojen poistaminen voi vaarantaa arvioinnin oikea-aikaisuuden, yhdenvertaisuuden ja toteutumisen käytännössä, ellei tilalle tule riittävän vahvaa muuta ohjausta tai resursointia.

Kuva 8 Sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaiheessa: neuvonta ja ohjaus, vireilletulo ja sosiaalihuollon asiakkuus, yhteyden saaminen sosiaalihooltoon ja tuen tarpeen arviointi. Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia? Vastaaajia 197.



## Sosiaalihuollon toteuttaminen - asiakassuunnitelma ja omatyöntekijä

### Asiakassuunnitelma

Hyvinvointialueet pitivät asiakassuunnitelmaa koskevaa pykälää pääosin kannatettavana ja selkeänä. Myönteisenä pidettiin sitä, että asiakassuunnitelman laatimista pyritään kohdentamaan aiempaa selkeämmin todelliseen tarpeeseen, koska tämä voi vähentää rutiinomaista ja hallinnollisesti kuormittavaa suunnitelmien tekemistä ja mahdollistaa työpanoksen tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen vaativampiin asiakastilanteisiin. Toisaalta tuotiin esiin, että asiakassuunnitelman laatimisvelvoitteen keventämiseen liittyy riskejä. Suunnitelmien vähentyminen tilanteissa, joissa niitä tosiasiaassa tarvittaisiin, voi heikentää asiakkaan kokonaistilanteen hahmottamista ja johtaa palvelujen pirstaloitumiseen.

Hyvinvointialueet toivat lisäksi esiin, että yhteisen asiakassuunnitelman laadintaa ja toteuttamista voivat vaikeuttaa nykyiset tietojärjestelmärajaukset, rekisterien väliset näkyvyysongelmat sekä käyttöoikeuskysymykset, erityisesti tilanteissa, joissa osa palveluista toimii terveydenhuollon rekisterissä. Useat hyvinvointialueet katsoivat, että ikääntyneiden palveluissa tulisi säilyttää terveydenhuollon osallistuminen suunnitelman laadintaan. Lisäksi sääntelyä tulisi täsmentää velvoittavuuden osalta sekä selkeyttää suhteessa vammaispalvelulainsäädäntöön. Useat hyvinvointialueet esittivät myös, että perusteluja tulisi täsmentää, jotta olisi selkeää, milloin asiakassuunnitelma on velvoittava ja milloin sen laatimisesta voisi luopua harkinnan perusteella. Osa hyvinvointialueista ja järjestöistä arvioi, ettei asiakassuunnitelmien laatimisesta saadut ajalliset ja resurssisäästöt ole niin merkittäviä, että esityksessä arvioidut kustannussäästöt voisivat toteutua.

Lupa- ja valvontavirasto, osa hyvinvointialueista, sosiaalialan osaamiskeskuksista ja järjestöistä katsoivat, että asiakassuunnitelmaa koskeva muotoilu jättää hyvinvointialueille ja sosiaalihuollon ammattilaisille laajan harkintavallan arvioida suunnitelman laatimisen tarvetta. Tämä voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin hyvinvointialueiden välillä ja heikentää asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Asian jälkikäteinen arviointi voi



valvontaviranomaisen näkökulmasta vaikeutua tai estyä, koska ilman kirjattua asiakassuunnitelmaa asiakkaalla ei ole tosiasiallisia edellytyksiä arvioida, mitä palveluja tai tukea hänelle on tarkoitus järjestää, millä aikataululla ja millä perustein. Myös useat ammattijärjestöt ja tutkimusorganisaatiot pitivät asiakassuunnitelmaa koskevan sääntelyn keventämistä ongelmallisena ammattilaisen ja asiakkaan edun, oikeusturvan sekä palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö ja muutamat työllisyysalueet toivat esiin, että perusteluista jäi epäselväksi asiakassuunnitelman suhde TYM-laissa tarkoitettuun monialaiseen työllistymissuunnitelmaan.

## Omatyöntekijä

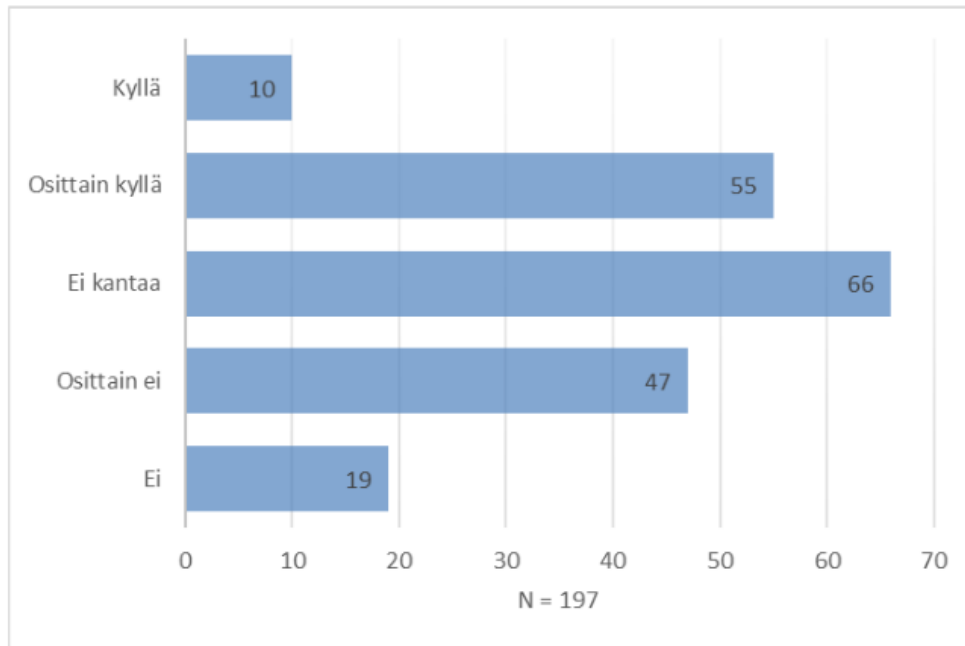
Lausuntopalautteessa omatyöntekijän rooli nähtiin keskeisenä erityisesti palvelujen yhteensovittamisessa, asiakassuhteen jatkuvuuden turvaamisessa ja kokonaisvastuun varmistamisessa. Useissa hyvinvointialueiden lausunnoissa pidettiin hyvänä, että omatyöntekijää ei nimettäisi automaattisesti kaikille asiakkaille, koska tämä keventäisi hallinnollista taakkaa. Etenkin niissä tilanteissa, joissa tuen tarve on vähäinen, tilapäinen tai rajautuu selkeästi yhteen palveluun. Samalla kuitenkin tunnistettiin toimeenpanoon liittyviä riskejä, erityisesti sellaisten asiakkaiden osalta, jotka tarvitsevat säännöllistä tukea ja joilla on tarve pysyvälle vastuutyöntekijälle. Harkinnanvaraisuuden lisääntymisen arvioitiin voivan lisätä alueellisia eroja.

Useat vastaajaryhmät korostivat sosiaalityöntekijän osaamisen merkitystä erityisesti vaativissa ja monialaisissa asiakastilanteissa. Erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden osalta painotettiin riittävää osaamista, kokonaiskuvan hallintaa ja riittävää työskentelyaikaa, ja useissa lausunnoissa katsottiin, että näille asiakkaille tulisi aina nimetä omatyöntekijä. Eduskunnan oikeusasiamies piti erityisen tärkeänä, että lapsiasiakkaille turvattaisiin omatyöntekijä kaikissa tilanteissa. Vanhusasiavaltuutettu muistutti, että muistisairautta sairastavat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. Erityisryhmien osalta lausunnoissa korostettiin yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden turvaamista sekä työntekijöiden osaamista ja kielellisiä valmiuksia. Lisäksi katsottiin, että keskeiset käsitteet, kuten "tilapäinen tarve" ja "ilmeinen tarpeettomuus", edellyttävät tarkempaa määrittelyä.

Osa hyvinvointialueista toi esiin tarpeen täsmentää omatyöntekijän roolia siten, että vastuu kattaa asiakkaan koko palvelukokonaisuuden eikä rajoitu yksittäiseen palveluun. Toisaalta osa hyvinvointialueista korosti, ettei tehtävä saa muodostua kohtuuttoman laajaksi yleisvastuuksi, vaan työnkuvat, asiakasmäärät ja tukirakenteet on mitoitettava niin, että tehtävä on käytännössä toteutettavissa. Lakiesitys ei joidenkin lausuntojen mukaan myöskään riittävästi selkeytä sosiaalihuoltolain ja vanhuspalvelulain eroja omatyöntekijän tehtävissä. THL ja Hyvil nostivat esiin, että sääntelyssä tulisi selkeästi määritellä omatyöntekijän tehtävät ja suhde moniammatilliseen työhön.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös omatyöntekijän kelpoisuutta ja asemaa koskeviin kysymyksiin. Opetus ja kulttuuriministeriö ei nähnyt perustetta sille, että vain sosiaalityön koulutus voisi antaa osaamista erityistä tukea tarvitsevan lapsen omatyöntekijän tehtäviin, koska vastaavaa osaamista sisältyy myös muihin korkeakoulututkintoihin. Lisäksi virkasuhteisuutta koskeva vaatimus herätti ristiriitaisia näkemyksiä. Kuntatyönantajat eivät nähneet perustetta sille, että omatyöntekijän tulisi olla nimenomaan virkasuhteessa. Joidenkin hyvinvointialueiden näkemyksen mukaan taas on perusteltua, että omatyöntekijä on virkasuhteinen työntekijä, koska tehtävään sisältyy vastuu asiakasprosessista sekä julkisen vallan käyttöä. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että omatyöntekijämallin toimivuus riippuu keskeisesti resursseista, osaamisesta, asiakasmäärästä ja käytäntöjen yhtenäisyydestä, minkä vuoksi toimeenpanon seuranta ja vaikutusten arviointia pidettiin hyvin tarpeellisena.

Kuva 9 Asiakassuunnitelma ja omatyöntekijä. Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia? Vastaajia 197.



## Erityistä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoitus

Useissa lausunnoissa ehdotusta erityistä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoituksesta (47 lasta/sosiaalityöntekijä) pidettiin lähtökohtaisesti tarpeellisena ja kannatettavana, mutta siitä mahdollisesti aiheutuvien riskien nähtiin olevan merkittäviä. Esitys jakoi lausujien näkemyksiä. Asiakasmitoituksesta säättämisen katsottiin vahvistavan lapsen oikeusturvaa, parantavan palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta sekä tukevan laadukasta ja suunnitelmallista sosiaalityötä. Samanaikaisesti osassa lausunnoissa korostui se, että mitoitusta pidettiin liian korkeana suhteessa työn vaativuuteen ja lasten tarpeisiin. Muun muassa työntekijäjärjestöjen ja ammatillisten edunvalvojen lausunnoissa viitattiin usein lastensuojelun lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän nykyiseen 30 lapsen mitoitukseen ja katsottiin, ettei esitetylle korkeammalle rajalle ollut riittäviä perusteita työn vaativuuteen nähden. Huolta herätti se, että etenkin jatkossa erityistä tukea tarvitsevien lasten tilanteet voivat olla yhtä vaativia kuin lastensuojelussa, jos lastensuojeluun ehdotetut muutokset toteutuvat.

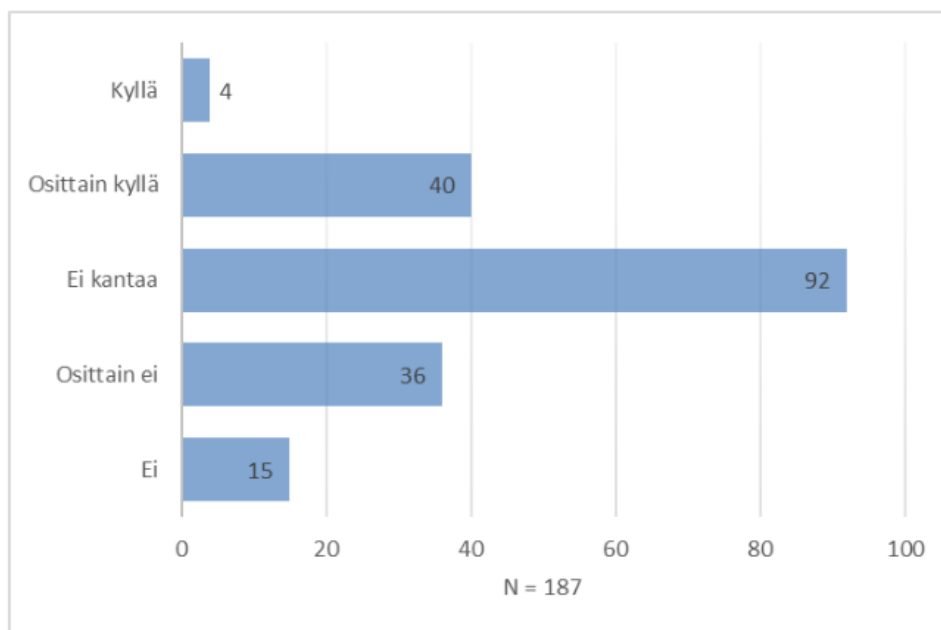
Osa hyvinvointialueista piti tiukkaa mitoitusta riskinä palveluun pääsulle ja palvelujen joustavalle järjestämiselle. Esitettyä asiakasmitoitusta pidettiin myös korkeana suhteessa uudistuksen tavoitteeseen vahvistaa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen roolia palveluissa. Asiakkaan tilanne ei hyvinvointialueiden arvion mukaan helpotu siirtämällä asiakkaita lastensuojelulain piiristä sosiaalihuoltolain alaiseen toimintaan. Hyvinvointialueet ja useat muut toimijat toivoivat riittävää toimeenpanon tukea ja siihen liittyvää sisältöohjausta.

Keskeisenä riskinä kaikissa vastaajaryhmissä pidettiin lapsen edun vaarantumista. Haasteena nähtiin se, että tiukka asiakasmitoitus voisi johtaa palveluun pääsyn jonottamiseen ja tarvittavan tuen saamisen viivästymiseen. Toimeenpanoon liittyvinä muina riskeinä tuotiin esiin sääntelyn epäselvyys mitoituksen laskentatavan ja soveltamisen näkökulmasta erityisesti tilanteissa, joissa työntekijällä on samanaikaisesti useita asiakasryhmiä. Lisäksi tuotiin esiin näkemyksiä erityistä tukea tarvitsevan lapsen määritelmän tulkinnanvaraisuudesta sekä poikkeamisperusteiden epäselvyydestä. Näiden todettiin hankaloittavan sääntelyn soveltamista sen piiriin laskettavien lasten määrittelystä ja esitettiin huolta siitä, että

poikkeamisesta muodostuisi pysyvä toimintatapa. Toimeenpanon riskeinä nostettiin esiin myös henkilöstöresurssien riittävyys ja sosiaalityöntekijöiden saatavuus.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos totesi lausunnossaan, että sosiaalityöntekijän asiakasmitoituksesta säättäminen saattaisi johtaa siihen, että säästöpaino kohdistuisi mitoituksen ulkopuolella oleviin palveluihin, erityisesti lapsiperheiden varhaiseen tukeen. Useissa eri vastaajaryhmissä mitoituksen perustelut arvioitiin epämääräisiksi, ja käytettyä tietopohjaa sekä säästöarvioita kritisoitiin. Todellisen palvelutarpeen arvioitiin mahdollisesti olevan esitettyä suurempi.

*Kuva 10 Erytystä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoitus. Onko ehdotus selkeä ja toteutettavissa oleva? Vastaajia 187.*



## Muu lausuntopalaute sosiaalihuollon toteuttamisesta

### Valvonta ja rekisteröinnit

Lupa- ja valvontavirasto kiinnitti lausunnossaan huomiota esityksen suhteeseen valvontalakiin ja rekisteröinteihin. Lausunnon mukaan esityksestä jää epäselväksi, miten ehdotettu muutos vaikuttaisi siihen, luokitellaanko sosiaalityö ja sosiaaliohjaus jatkossa valvontalain tarkoittamiksi palveluiksi, ja miten tämä heijastuu valvontaviranomaisen toimivaltaan.

Rekisteröintien osalta Lupa- ja valvontavirasto arvioi, että muutoksilla olisi merkittäviä vaikutuksia palveluntuottajarekisteri Soteriin, koska ne edellyttäisivät laajamittaisia palveluluokitusten päivityksiä sekä olemassa olevien rekisterimerkintöjen muuttamista ja poistamista. Lausunnossa todettiin, että esitysluonnoksessa ei ole huomioitu siirtymäaikaa valvontalain mukaisiin rekisteröinteihin tilanteissa, joissa palveluja muutetaan, poistetaan tai uusia palveluja tulee rekisteröintivelvollisuuden piiriin. Tämä nähtiin olennaisena puutteena, koska ilman siirtymäaikaa muutokset voivat aiheuttaa merkittävää hallinnollista kuormitusta sekä viranomaisille että palveluntuottajille.



## Ilmoitus terveydenhuoltoon

Hyvinvointialueet pitivät ehdotettua 40 a §:ää lähtökohtaisesti tarpeellisena ja kannatettavana keinona varmistaa sosiaalihuollon asiakkaiden pääsy terveydenhuollon arvioon erityisesti tilanteissa, joissa ilmenee ilmeinen terveydenhuollon tarve, ja katsoivat sen voivan tukea palveluihin ohjautumista ja sote-integraation vahvistamista. Samalla kuitenkin tuotiin esiin, että sääntely jää nykyisellään epäselväksi ja irralliseksi. Jatkovalmistelussa nähtiin tarve tehdä täsmennyksiä käsitteisiin, velvoitteisiin, prosesseihin sekä vaikutusarvioihin, jotta sääntely olisi toimivaa, oikeasuhtaista ja toteuttamiskelpoista.

Keskeinen käsite "ilmeinen terveydenhuollon tarve" arvioitiin tulkinnanvaraiseksi sosiaalihuollon ammattihenkilöiden näkökulmasta. Lisäksi käytännön toteutuksesta, ilmoitusmenettelystä sekä kohdentumisesta terveydenhuollossa puuttuu riittävän selvä sääntely. Hyvinvointialueet ja HUS toivat lisäksi esiin, että ilman terveydenhuoltoa velvoittavaa sääntelyä ilmoitusten vastaanottamisesta, käsittelystä ja niihin reagoimisesta pykälä uhkaa jäädä tehottomaksi, eikä terveydenhuollon rooli ja toimivalta ilmoitusten perusteella ole selvä. Useat lausunnonantajat nostivat esiin myös tietosuojaan ja toimivaltasuhteisiin liittyvät epäselvyydet, kuten potilastietojen käsittelyoikeuden sekä sen, mihin toimenpiteisiin terveydenhuollolla on oikeus tai velvollisuus ryhtyä.

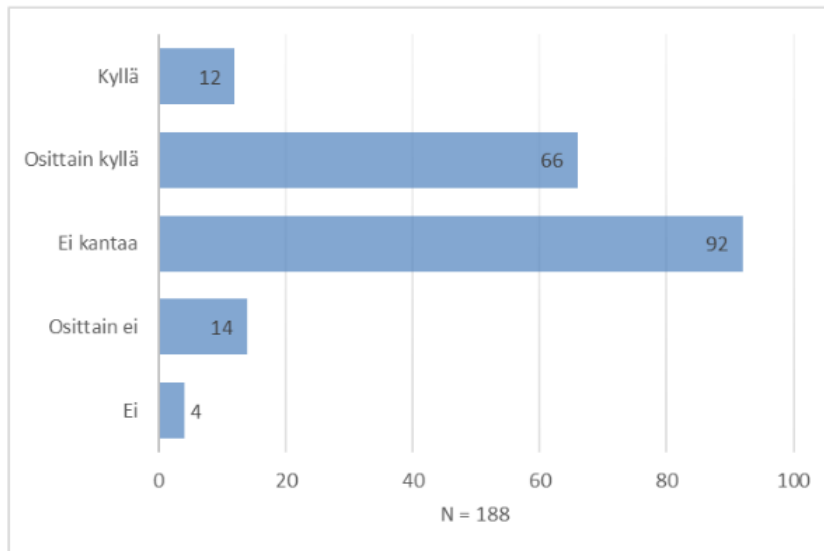
Hyvinvointialueet arvioivat, että ehdotuksella voi olla merkittäviä vaikutuksia palvelujärjestelmään. Ilmoitusvelvollisuuden laajentuminen voi lisätä erityisesti perusterveydenhuollon ja päivystyksen kuormitusta, lisätä hoidon tarpeen arvioiden määrää ja synnyttää päällekkäisiä prosesseja ilman vastaavaa resurssivahvistusta. Lisäksi useat lausunnonantajat korostivat tarvetta kansallisille ja alueellisille toimintamalleille sekä selkeälle työnjaolle.

## Palvelujen laadun varmistaminen - sosiaalityöntekijän erityiset tehtävät

Lausuntopalautteessa sosiaalityöntekijän erityisiä tehtäviä koskevaa sääntelyä pidettiin pääosin tarpeellisena ja lähtökohdiltaan kannatettavana, koska sen arvioitiin selkeyttävän sosiaalityöntekijän erityisosaamisen kohdentumista vaativiin asiakastilanteisiin, päätöksentekoon, koordinointiin ja rakenteelliseen sosiaalityöhön. Hyvänä pidettiin myös sääntelyn hyvinvointialueille mahdollistamaa joustavuutta kohdentaa sosiaalityöntekijän työpanosta sekä asiakastilanteisiin että asiakkuuksiin. Palautteissa korostettiin sitä, että sääntelyn tulisi turvata sosiaalityöntekijän erityisosaamisen hyödyntäminen asiakastarpeiden mukaisesti. Sosiaalityöntekijän erityisten tehtävien määrittämisen nähtiin myös tukevan asiakkaiden oikeusturvaa ja lisäävän sosiaalihuollon vaikuttavuutta.

Lausunnoissa tuotiin esiin tarve täsmentää sääntelyä. Keskeisenä huolena pidettiin sitä, että sosiaalityöntekijän erityiset tehtävät voisivat painottua liiaksi koordinoiviin ja hallinnollisiin tehtäviin, jolloin aikaa ja edellytyksiä jäisi liian vähän suoraan asiakastyöhön, arviointi- ja muutostyöhön sekä vaativien tilanteiden käytännön hoitamiseen. Lausuntopalautteen perusteella jatkovalmistelussa pidettiin tärkeänä erityisesti kansallisen ohjauksen vahvistamista sekä riittävien resurssien turvaamista tukirakenteineen. Useissa lausunnoissa pidettiin ristiriitaisena sitä, että toisaalta korostetaan sosiaalityön vaativuutta, oikeudellista luonnetta ja keskeistä asemaa, mutta samalla halutaan keventää kirjaamista, päätöksentekoa ja normiohjausta sekä vähentää sosiaalihuollon rahoitusta.

Kuva 11 Sosiaalityöntekijän erityiset tehtävät. Onko ehdotus selkeä ja toteutettavissa oleva? Vastaajia 188.



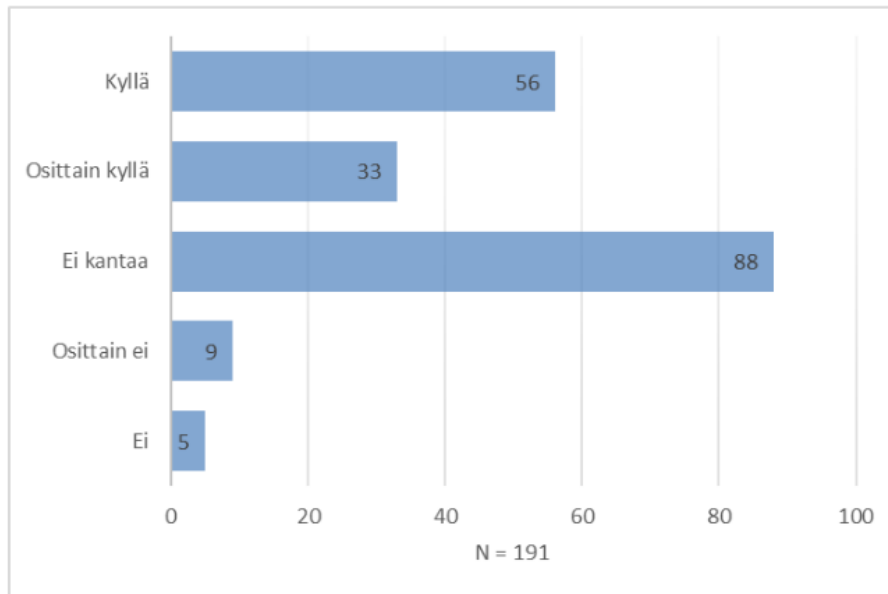
## Palvelujen laadun varmistaminen - sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija

Hyvinvointialueiden lausuntopalautteen perusteella sosiaalihuollosta vastaavaa viranhaltijaa koskevaa sääntelyä pidettiin lähtökohtaisesti tarpeellisenä ja kannatettavana. Sosiaalihuollosta vastaavan viranhaltijan aseman selkiyttäminen nähtiin tärkeänä sosiaalihuollon kokonaisuuden johtamisen näkökulmasta. Ehdotuksen nähtiin tukevan sosiaalihuollon asemaa hyvinvointialueen palvelujärjestelmässä ja parantavan sosiaalihuollon ja terveydenhuollon välistä yhteensovittamista ja tasapainoa. Sosiaalihuollon johtamisen vahvistamista pidettiin erityisen tärkeänä tilanteessa, jossa palvelujärjestelmä on laajentunut ja monimutkaistunut.

Osa hyvinvointialueista korosti, että viranhaltijalla tulisi olla selkeä vastuu sosiaalihuollon kokonaisuuden lainmukaisuudesta, laadusta, asiakasturvallisuudesta ja palvelujen toimivuudesta. Nykyinen ehdotus koettiin osin liian yleisluonteiseksi, eikä sen katsottu kaikilta osin turvaavan riittäviä edellytyksiä johtamisvastuun toteuttamiselle käytännössä. Erityisesti huolta herätti se, että viranhaltijan tehtävä voi jäädä liiaksi kehittämis- ja asiantuntijarooliin ilman riittävää muodollista johtamis- ja ohjausvaltaa. Tällöin vastuu ja toimivalta eivät olisi tasapainossa, mikä voisi heikentää sääntelyn vaikuttavuutta. Epäselvä asema voi johtaa päällekkäisiin vastuisiin tai tilanteeseen, jossa sosiaalihuollon näkökulma ei toteudu riittävän vahvasti strategisessa päätöksenteossa. Sama näkökulma tuli esiin myös ammattijärjestöjen ja edunvalvontatahojen lausunnoissa.

Koulutus- ja tutkimustoimijat tukivat sosiaalihuollon johtamisen vahvistamista ja korostivat lausuntopalautteissaan, että vaikuttava johtamisjärjestelmä edellyttää selkeästi määriteltyä roolia, riittäviä valtuuksia ja vahvaa ammatillista osaamista. Sosiaalihuollon johtaminen edellyttää vahvaa sosiaalityön, sosiaali oikeuden ja palvelujärjestelmän tuntemusta. Tämän vuoksi pidettiin tärkeänä, että tehtävään liittyy riittävä ammatillinen koulutus ja että rooli tukee myös tutkimusperustaista ja vaikuttavuuteen perustuvaa johtamista. Mukana oli kuitenkin myös lausuntoja, joissa esitettiin vastaavan viranhaltijan kelpoisuusehtoja laajennettaviksi ehdotetusta (sosiaalityöntekijän kelpoisuus).

Kuva 12 Sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija. Onko ehdotus selkeä ja toteutettavissa oleva? Vastaajia 191.



## Asiakastietojen kirjaaminen

Lausuntopalautteen perusteella kirjaamista ja tiedonhallintaa koskevia ehdotuksia pidettiin pääosin oikeansuuntaisina erityisesti niiltä osin, kun tavoitteena on päällekkäisen kirjaamisen vähentäminen ja sääntelyn selkeyttäminen. Suurimmassa osassa lausuntoja korostettiin, että kirjaamisen keventäminen ei saa vaarantaa asiakkaan oikeusturvaa, tiedonkulkua, palvelujen jatkuvuutta, valvontaa tai sosiaalihuollon vaikuttavuuden arviointia. Keskeinen havainto lausunnoissa oli kirjaamisen keventämistavoitteiden ja rakenteisen tiedontuotannon vaatimusten välinen jännite, jota erityisesti hyvinvointialueet korostivat. Useat lausunnonantajat toivat esiin, että vaikka kirjaamista pyritään keventämään, Kanta-palvelut ja kansalliset tietorakenteet edellyttävät edelleen laajaa ja yhdenmukaista rakenteista kirjaamista. Tämän vuoksi esitettyjen muutosten ei arvioitu merkittävästi vähentävän työmäärää, ja riskinä nähtiin tiedon laadun, vertailtavuuden ja hyödynnettävyyden heikkeneminen.

Hyvinvointialueiden, THL:n sekä järjestelmätoimittajien lausunnoissa tuotiin laajasti esiin myös ehdotuksen merkittävät tietojärjestelmävaikutukset. Ehdotettujen muutosten katsottiin edellyttävän laajoja ja kustannuksiltaan merkittäviä muutoksia asiakas- ja potilastietojärjestelmiin, mukaan lukien rakenteet, lomakkeet ja työnkulut. Muutosten toteuttaminen arvioitiin aikaa vieväksi, ja kustannus- sekä aikatauluvaikutusten katsottiin olevan osin aliarvioituja. Lisäksi korostettiin tarvetta riittävälle siirtymäajalle, vaiheistetulle käyttöönotolle sekä tiiviille yhteistyölle viranomaisten ja järjestelmätoimittajien välillä.

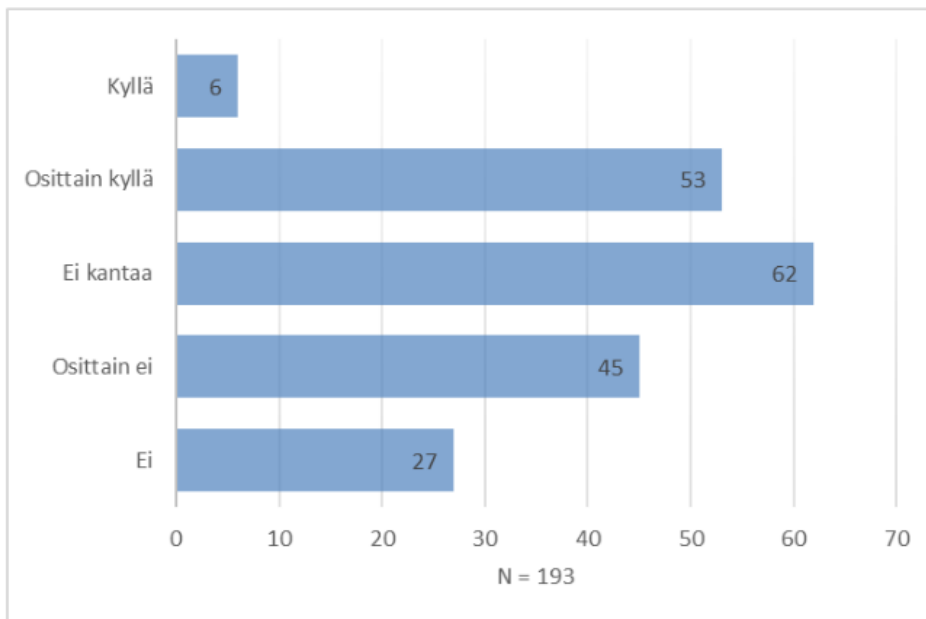
Lupa- ja valvontavirasto korosti, että riittävän yksityiskohtainen kirjaaminen on välttämätöntä valvonnalle ja oikeusturvalle eikä kirjaamisveloitteen keventäminen saa heikentää näitä. Valtiovarainministeriö puolestaan totesi launnonossaan, että kirjaamisen keventämisen vaikutukset tehokkuuteen jäävät epävarmoiksi ja edellyttävät tarkempaa perustelua. Useat hyvinvointialueet pitivät kirjaamisen keventämistä ja päällekkäisyyksien vähentämistä pääosin kannatettavana, mutta korostivat, että "olennaisten ja riittävien tietojen" sisältö on terminä epäselvä ja edellyttää valtakunnallista ohjausta. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin merkittäviä riskejä kirjaamiskäytäntöjen eriytymiseen, vaikuttavuustiedon heikkenemiseen, ICT-kustannusten kasvuun sekä siihen, ettei säästöjä tosiasiallisesti synny.

Useissa lausunnoissa korostettiin kirjaamisen keskeistä roolia tiedonmuodostuksessa, asiakasturvallisuudessa ja vaikuttavuuden arvioinnissa. Useat lausunnon antajat pitivät ongelmallisena kirjaamisen keventämisen ja tiedolla johtamisen tavoitteiden välistä ristiriitaa. Suurin osa lausujista korosti kirjaamisen keskeistä roolia asiakkaan ja työntekijän oikeusturvan, päätöksenteon läpinäkyvyyden ja palvelupolkujen jatkuvuuden näkökulmasta. Edellä mainituista syistä kirjaamista koskevia velvoitteita ei tulisi lausuntojen mukaan jättää liian väljiksi.

Tiedonhallinnan kokonaisuudessa lausunnoissa korostui myös yhteensopivuus ja integraatio. Lausunnonantajat pitivät ongelmallisena tietojärjestelmien ja rekisterirakenteiden hajanaisuutta, jonka nähtiin vaikeuttavan tiedon jakamista sosiaali- ja terveydenhuollon välillä sekä heikentävän kokonaiskuvan muodostamista asiakkaan tilanteesta. Yhtenäisten kansallisten tietorakenteiden ja parempien integraatoratkaisujen kehittämistä pidettiin keskeisenä edellytyksenä uudistuksen onnistumiselle.

Lisäksi useissa lausunnoissa korostettiin kansallisen ohjauksen merkitystä. Ilman selkeitä tietomäärittelyjä, ohjeistusta ja yhtenäisiä käytäntöjä kirjaamisen keventäminen voi johtaa epäyhtenäisiin kirjaamiskäytäntöihin ja alueellisiin eroihin, mikä heikentäisi tiedon vertailukelpoisuutta sekä sen hyödyntämistä johtamisessa, seurannassa ja valvonnassa.

Kuva 13 Sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaaminen. Onko ehdotus selkeä ja toteutettavissa oleva? Vastaajia 193.



## Asiakasmaksut

Lausuntopalautteessa asiakasmaksuja koskeviin ehdotuksiin suhtauduttiin pääosin hyvin kriittisesti. Lausunnonantajista 136 otti kantaa asiakasmaksuihin. Asiakasmaksuja koskevaa lausuntopalautetta jättivät kaikki hyvinvointialueet, merkittävä osa tutkimusorganisaatioista ja järjestöistä. Hyvinvointialueet, Hyvil, THL, useat järjestöt ja vanhusasiavaltuutettu arvioivat, että maksujen korotukset kohdistuvat niihin asiakasryhmiin, joilla on jo ennestään heikko maksukyky, kuten iäkkäisiin, pienituloisiin, monisairaisiin ja paljon palveluja käyttäviin henkilöihin.

Useat lausunnonantajat, kuten Lääkäriliitto, Sosiaalijohto ry ja lapsiasiavaltuutettu, kritisoivat myös sitä, että esityksessä ei ole riittävästi arvioitu asiakasmaksumuutoksia yhdessä hallituskaudella tehtyjen muiden



maksumuutosten ja säästöjen kanssa. Eduskunnan oikeusasiamies toi esiin, että asiakasmaksujen vaikutusarviointi on perusoikeusvaikutusten osalta puutteellinen. Keskeinen huoli liittyy asiakkaiden käyttövarojen riittävyyteen ja kokonaisuusmaksutaakkaan. Lausunnonantajat korostivat, että asiakasmaksuja ei tule tarkastella erillisenä asiana, vaan suhteessa muihin asiakkaiden välttämättömiin menoihin, kuten lääkkeisiin, asumiseen, kuljetuksiin ja tukipalveluihin. THL ehdotti kokonaisuusmaksutaakan seuranta ja tarvittaessa vähimmäiskäyttövarasta säätämistä kotihoitoon. Sosiaalijohto ry ja Attendo Oy ehdottivat, että yhteisöllisen asumisen osalta asiakasmaksulakia tulisi korjata, esimerkiksi säätää vähimmäiskäyttövarasta.

Useat ammatilliset järjestöt ja edunvalvojat sekä hyvinvointialueet toivat esiin, että maksujen korotukset voivat nostaa palveluihin hakeutumisen kynnystä ja vähentää niiden käyttöä tai viivästyttää sitä. Erityisesti kotiin annettavien palvelujen osalta huolena oli, että seurauksena voi olla tarvittavien palveluiden alikäyttö ja lopulta raskaampien ja kalliimpien palveluiden tarve. Useat lausunnonantajat arvioivat myös, että asiakasmaksukorotusten taloudelliset vaikutukset voivat jäädä lyhytnäköisiksi ja säästöt voivat osin siirtyä kustannuksina muualle palvelujärjestelmään.

Useiden lausunnonantajien mukaan asiakasmaksujen korotukset voivat lisätä toimeentulotuen käyttöä, mikä puolestaan heikentää esitettyjen säästöjen toteutumista ja siirtää kustannuksia julkisen talouden sisällä. Lisäksi tuotiin esiin, että asiakasmaksulain mukainen mahdollisuus maksujen alentamiseen tai perimättä jättämiseen ei käytännössä riitä poistamaan näitä vaikutuksia, eikä tätä ole huomioitu riittävästi vaikutusarvioissa.

Maksuhojennuksen osalta useissa lausunnoissa tuotiin esiin, että asiakasmaksulainsäädännön suojakeinot eivät aina riitä, koska kansalaiset eivät tiedä tai osaa hakea apua sitä kautta. Lausunnoissa tuotiin esille, että asiakasmaksulainsäädännön suojakeinot, erityisesti maksun perimättä jättäminen tai alentaminen, vaatisivat kehittämistä. Useassa launnossa muistutettiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut ovat pääsääntöisesti suoraan ulosottokelpoisia saatavia eli maksut siirtyvät usein suoraan perintään. Hyvinvointialueille ehdotettiin erityisesti ammattijärjestöjen lausunnoissa aktiivista neuvontavelvollisuutta asiassa. Valtioneuvoston oikeuskansleri toi esiin, että esitystä olisi asianmukaista täydentää sen osalta, miten hyvinvointialueilla nyt sovelletaan asiakasmaksulain hojennussäännöstä ja miten asiakkaita ohjataan asiassa. Esitykseen esitettiin lisättäväksi tietoja perintään ja ulosottoon päätyneiden asiakasmaksujen määrästä.

Hyvinvointialueet, Kuntatyönantajat ja Hyvil katsoivat, että esityksen taloudellisten vaikutusten arvioissa on puutteita. Maksukertymän arvioitiin olevan epävarmaa muun muassa puutteellisen tietopohjan takia, ja siksi, että eri alueiden välillä on eroja asukkaiden tulotasossa ja myös itse palvelurakenteessa. Lisäksi nähtiin, että käyttövarasääntely ja asiakasmaksulain 11 § tosiasiallisesti rajoittavat maksujen korotuksesta saatavaa tuottoa. Samalla hyvinvointialueiden rahoitusta esitetään kuitenkin vähennettäväksi laskennallisen maksukertymän perusteella, mikä voi johtaa siihen, ettei alueille synny tosiasiallista lisärahoitusta. Helsingin kaupunki esitti jälkikäteisarvioita tuottoarvioinnin toteutumisesta ja asiakasmaksulain 11 §:n täsmentämistä ja myös tarkempaa kansallista soveltamisen ohjausta.

Hyvinvointialueiden ja ammattiyhdistysten lausunnoissa nostetaan esiin hallinnollisen työn lisääntyminen. Maksukorotusten arvioidaan kasvattavan hallinnollisen työn määrää muun muassa maksujen käsittelyn, maksujen hojentamisen, luottotappioiden ja toimeentulotukitarpeen kasvamisen kautta. Ammattiyhdistykset korostivat, että asiakasmaksut vaikuttavat myös sote-ammattilaisten työhön monimutkaistaen asiakastyötä, lisäten ohjaustarpeita ja tuoden eettisiä jännitteitä arkeen. Kannatettavana pidettiin kuitenkin sitä, että ehdotetussa 10 h ja 10 j §:ssä asiakkaan palvelupäätöksen ja hänelle määrättävän asiakasmaksun välistä suhdetta selkiytettäisiin, jolloin asiakkaalle määrättävä asiakasmaksu tai muutokset siinä sidottaisiin palvelua koskevaan hallintopäätökseen, jossa tulisi määritellä asiakkaan palvelun sisältö.



Useat hyvinvointialueet ja Apotti Oy pitivät asiakasmaksujen toimeenpanon aikataulua haastavana huomioiden uusien asiakasmaksupäätösten teko, tarvittavat järjestelmäpäivitykset ja asiakasviestintä. Lisäksi ehdotettiin sakkomaksua käyttämättä jääneistä asiakaskäynneistä ja kieltoa määrätä asiakasmaksuja takautuvasti.

## Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista

Lausuntopalautteessa korostuivat toiveet moniammatillisen työn edellytyksien, selkeän työnjaon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyötä koskevien velvoitteiden täsmentämisestä. Useat tahot painottivat, että uusien velvoitteiden tulee olla tasapainossa eri toimijoiden välillä. Yksittäisinä sisältöhuomioina nostettiin esiin muun muassa osaamiskeskusten rooli sekä erityispalvelujen ja varhaisen tuen rakenteiden turvaaminen.

Lausunnoissa tuotiin esiin myös huolia heikoimmassa asemassa olevien asiakasryhmien asemasta sekä siitä, että palvelujärjestelmän muutokset voivat lisätä palvelujen pirstaloitumista tai heikentää tiettyjä palvelukokonaisuuksia. Lisäksi vaikutusarviointeja pidettiin puutteellisina erityisesti haavoittuvien ryhmien osalta.

Lausuntopalautteissa nousi esiin myös ehdotuksia, joita ei ollut sisällytetty esitysluonnokseen. Tällaisia olivat mm. viimesijaisen hautausvastuun edellyttämien tiedonsaantioikeuksien lisääminen asiakastietolakiin hyvinvointialueiden tehtävien turvaamiseksi, ehdotus vammaispalvelulakiin tehtävästä merkinnästä rajoitustoimenpiteiden käyttämisoikeudesta vammaisten työtoiminnassa loogisuutta parantavaksi, tarve tarkentaa vaikutusten arvioinnin tapoja ja mittareita vaikuttavuuden tietopohjan systemaattiseksi kokoamiseksi, vanhan sosiaalihuoltolain (1982) kumoamisen tarve ja päihde- ja riippuvuustyön erityisten palvelujen (24 a §) ja mielenterveystyön palvelujen (25 a §) sanamuotojen tarkentaminen yhteensopivaksi muun sääntelyn kanssa.

## Taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotus pyrkii keventämään ja joustavoittamaan palvelujärjestelmää sekä hillitsemään kustannuksia, mutta lausuntojen perusteella siihen liittyy merkittävä riski siitä, että lyhyen aikavälin säästöt voivat johtaa pitkällä aikavälillä suurempiin kustannuksiin ja heikompaan palvelujen laatuun ja yhdenvertaisuuteen. Valtaosa vastaajista katsoi, että taloudellisia kokonaisvaikutuksia ei voida luotettavasti arvioida. Useat vastaajat toivat esiin, ettei arviointi huomioi riittävästi erilaisia toimeenpanokustannuksia tai eri muutosten yhteisvaikutuksia. Pitkän aikavälin taloudellisten vaikutusten arviointi jää lausunnonantajien mukaan ohueksi ja epävarmaksi.

Valtiovarainministeriö korosti lausunnossaan, että esityksen taloudellisten vaikutusten tulee olla johdonmukaisia suhteessa julkisen talouden suunnitteluun ja talousarvioehdotukseen, ja erityisesti laskentaperusteita (henkilöstökustannukset ja sivukulut) sekä rahoituksen kohdentumista hyvinvointialueille tulisi tarkentaa. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä kuvattu säästöjen ja työllisyyspoliittisen tuen välinen yhteys on epätarkka ja määrällisesti ristiriitainen, ja että kustannus- ja rahoitusarvioiden yhteensovitusta tulee täsmentää jatkovalmistelussa.

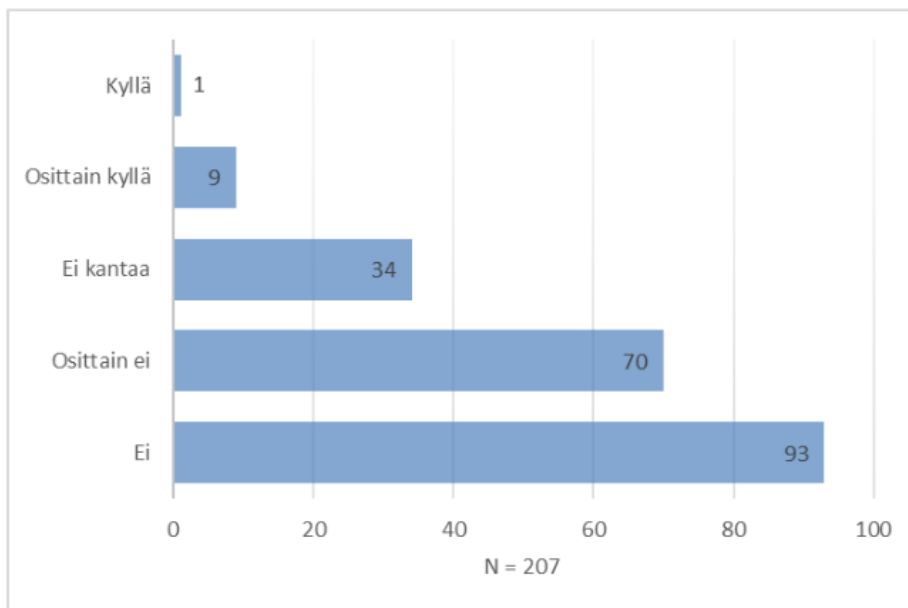
Hyvinvointialueet korostivat kautta linjan, että esitettyjen säästötavoitteiden toteuttaminen esitetyssä aikataulussa on epävarmaa ja sisältää merkittäviä riskejä palvelujärjestelmälle. Erityisesti kirjaamisvelvoitteiden keventämiseen liitettyjä säästöjä pidettiin ylimitoitettuina ja tietojärjestelmä- sekä muutuskustannuksia aliarvioituina. Yritykset nostivat myös esiin, että tietojärjestelmämuutokset sitovat kehityskapasiteettia. Säästöjen ei katsottu voivan toteutua esitetyssä aikataulussa, koska kirjaamista ohjaavat THL:n määrittelyt ja Kanta-palvelut, eivätkä tietojärjestelmät muutu samanaikaisesti lain kanssa.

Lisäksi toimeenpanokustannuksia pidettiin lausunnoissa aliarvoituina. Hyvinvointialueet toivat myös esiin, että henkilöstövähennykset vaarantavat suhdeperusteisen sosiaalityön vahvistamisen ja voivat johtaa palvelujen heikkenemiseen.

Kunnat ja työllisyysalueet esittivät, että uudistus voi lisätä työllisyyspalvelujen asiakasmääriä ja työkuormaa, ja samalla monialaisen yhteistyön heikkeneminen voi kasvattaa sekä kuntien että valtion kustannuksia. Vaikutukset kuntatalouteen ja työllisyysjärjestelmään oli lausujien mukaan ehdotuksessa arvioitu puutteellisesti ja ilman kokonaisvaikutusten tarkastelua. Yhteys työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemaan esitykseen oli lausunnonantajien mukaan puutteellisesti kuvattu ja edellyttää tarkentamista jatkovalmistelussa. Lausunnonantajat nostivat esiin myös kustannusten mahdolliset siirtymävaikutukset: kuntouttavan työtoiminnan lakkauttamisen ja asiakasmaksukorotusten arvioitiin voivan siirtää kustannuksia kunnille ja lisätä toimeentulotuen tarvetta.

Laajemmin lausunnonantajat katsoivat, että esitys sisältää sisäisen jännitteen: yhtäaikaaisesti tavoitellaan merkittäviä säästöjä ja sosiaalihuollon laadun parantamista, vaikka lausunnonantajien arvion mukaan säästöt edellyttäisivät käytännössä henkilöstövähennyksiä, jotka vaikeuttaisivat uudistuksen sisällöllisten tavoitteiden toteuttamista.

Kuva 14 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista? Vastaajia 207.



## Muut vaikutukset ja yhteisvaikutukset

Lausuntopalautteissa korostettiin laajasti tarvetta tarkastella esityksen kokonaisvaikutuksia systemaattisesti erityisesti asiakkaiden oikeusturvan, palvelujen saatavuuden ja järjestelmän toimivuuden näkökulmasta, koska samanaikaisilla muutoksilla nähtiin voivan olla kumulatiivisia yhdenvertaisuutta heikentäviä vaikutuksia. Lausunnonantajat katsoivat, että lapsi-, yhdenvertaisuus- ja ihmisoikeusvaikutuksia tulisi arvioida kattavammin.

Hyvinvointialueet arvioivat, että uudistus vaikuttaa palvelujärjestelmään laajasti. Lausuntopalautteissa nähtiin yleisesti, että palvelurakenteen muutos voi selkeyttää ja keventää sosiaalihuollon järjestelmää, mutta siihen liittyy riski palvelujen liiallisesta yleisluonteisuudesta ja erikoistuneiden palveluiden heikkenemisestä.

Harkinnanvaraisuus lisääntyy sekä järjestäjätasolla että sosiaalihuollon ammattilaisten työssä, mikä voi johtaa alueiden väliseen eriytymiseen ja asiakkaiden oikeusturvan heikkenemiseen. Samalla palvelujen yhdistäminen ja sääntelyn väljentyminen voivat kaventaa asiantuntijatyötä ja heikentää eri ammattiryhmien välistä yhteistyötä. Lapsiperheiden palveluissa tavoitteena oleva varhaisen tuen vahvistaminen ei välttämättä toteudu käytännössä, jos matalan kynnyksen palvelut vähenevät ja asiakkaiden tilanteet tunnustetaan vasta myöhemmässä vaiheessa. Henkilöstömitoituksen väljentyminen, asiakassuunnitelmien ja omatyöntekijämallin keventäminen sekä kirjaamisen vähentäminen voivat osaltaan heikentää asiakastyön laatua, asiakkaiden oikeusturvaa ja tuen vaikuttavuutta.

Tutkimus- ja kehittämistoimijat puolestaan korostivat tarvetta vahvemmalle tietopohjalle, kattavammalle vaikutusarvioinnille sekä varovaisemmalle etenemiselle, jotta uudistuksen tavoitteet eivät vaarannu ja mahdolliset haitalliset vaikutukset voidaan tunnistaa ja ehkäistä ajoissa.

Lausunnoissa painottuivat vahvasti toimeenpanon edellytykset sekä kansallisen ohjauksen ja tuen tarve. Useat tahot nostivat esiin resurssi- ja koulutustarpeet, tietojärjestelmien ja toimintamallien yhteensovittamisen sekä riittävän siirtymäajan merkityksen. Samalla tuotiin esiin riski sosiaalihuollon ammattilaisten tehtäväkuvien laajenemisesta ilman vastaavaa resurssien lisäämistä. Ammattiliittojen ja sosiaalityön toimijoiden lausunnoissa tuotiin esiin huoli esityksen vaikutuksista vastuun hajautumiseen ja asiakkaan palvelukokonaisuuden pirstoutumiseen. Vaikka monet yksittäiset ehdotukset ovat perusteltuja, esityksen kokonaisuus edellyttää vielä täsmennyksiä ja jatkovalmistelua.

*Kuva 15 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotuksen muista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista? Vastaaajia 208.*

