

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry:n kirjallinen asiantuntijalausunto

Asia: HE 241/2020 vp 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

Yleistä

Talentia pitää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta tarpeellisena ja kannattaa uudistukselle asetettuja tavoitteita. Rakenneuudistus ei kuitenkaan yksin takaa esitykselle asetettujen tavoitteiden toteutumista. Palveluiden yhdenvertainen saatavuus on vahvasti riippuvainen siitä, miten Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus ohjelman kokonaisuuksissa onnistutaan väestöltään ja maantieteellisesti toisistaan eroavilla alueilla. Huolestuttavaa kuitenkin on se, että sosiaalihuolto on huomioitu eri alueellisissa kehittämishankkeissa kapeasti.

Hallituksen esityksen tavoitteet edellyttävät vahvan julkisen vastuun toteutumista. Sosiaalihuollon asiakkaiden näkökulmasta tämä on merkityksellistä, koska päätökset palveluiden antamisesta asiakkaalle kuuluvat julkisen vallan alaan.

Koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämisen sääntely osana hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä (HE 241/2020 vp) on aloitettava pikaisesti

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittyminen muuttuvassa toimintaympäristössä edellyttää koulutukseen perustuvan osaamisen ja tutkimukseen perustuvan kehittämisen vahvistamista sekä tutkimus- ja kehittämistiedon hyödyntämistä tehokkaasti.

Rauennut hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva lainsäädäntöesitys (HE 15/2017) sisälsi ehdotukset mm. valtion koulutuskorvauksen ja tutkimusrahoituksen perusteista, jotka olisivat koskeneet myös sosiaalitieteellistä tutkimusta. Sosiaalihuolto on monin tavoin erilaisessa asemassa verrattuna terveydenhuoltoon, jolla on vakiintunut rahoitusjärjestelmä tutkimukseen ja koulutukseen.

Sosiaaliala tarvitsee oman työhyvinvointiohjelman

Vuosien varrella kertyneet tutkimustulokset todentavat sen, että sosiaalialalla työhyvinvoinnin kehittäminen ja parantamisen organisoituminen edellyttävät alakohtaisia toimenpiteitä: miten psykologista sitoutumista voitaisiin edistää ja vähentää henkilöstön vaihtuvuutta? THL:n raportti (2020) korostaa työntekijöiden hyvinvoinnin ja työyhteisön eheyden merkitystä palveluiden ja tuen vaikuttavuudelle.

Sosiaalityöntekijöistä vuosittain eläkkeelle siirtävistä ovat eniten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyviä. Keski-ikä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtävien osalta on 55-vuotta eli normaalissa tilanteessa työuraa olisi vielä jäljellä yli kymmenen vuotta. Kuntoutustuella siirtyvillä keski-ikä on vielä alempi.

Sosiaalihuollon työntekijöiden työkyvyn erityisenä riskinä on psykososiaalinen työkuorma. Kevan tutkimukset (2018) osoittavat, että erityisesti sosiaalityöntekijöillä mielenterveysdiagnoosit ovat työkyvyttömyyden syy ja määrä on pysynyt jo kymmenen vuotta samalla tasolla. Sosiaalityöntekijöiden lisäksi huomiota tulee kiinnittää myös lastensuojelulaitosten työntekijöiden (pääosin sosionomi AMK -tutkinnon suorittaneita) työn tekemisen edellytyksiin.

Lastensuojelun Keskusliiton ja Talentian toteuttamassa lastensuojelulaitosten henkilöstölle tekemästä kyselystä (2020) nousi esille useita huolestuttavia tuloksia:

- Vain 36 % vastaajista koki saavansa esimieheltä riittävästi tukea jaksamiseen ja vain 15 % koki saavansa erinomaisesti tukea.
- Vastaajista 39 % ilmoitti saavan saavansa työnohjausta riittävästi. Työnohjauksella on merkittävä vaikutus työn hallintaan ja jaksamiseen.
- Henkilöstön määrän mitoituksen osalta on havaittavissa selkeä ja iso epäkohta lastensuojelun laitosten palveluissa. Vastaajista jopa 60 % piti henkilöstömäärää riittämättömänä suhteessa siihen, kuinka lapsia tulisi auttaa.
- Suurin osa työntekijöistä kokee henkistä kuormitusta työssään (69 %). Neljäsosa työntekijöistä kokee liiallista henkistä kuormitusta. Kolmasosa kokee sanallista asiointia kohtelua asiakkaiden taholta viikoittain ja kolmasosa ilmoitti epäasiallista sanallista kohtelua olevan lähes päivittäin. Määrä on kaksinkertainen koko sosiaalialaa koskeneen työväkivaltakyselyn (TTL ja Talentia, 2016) tuloksiin verrattuna, jossa 16 % ammattialasta ilmoitti kohtaavansa epäasiallista sanallista kohtelua.

Sosiaalialalle tarvitaan pikaisesti oma alakohtainen työhyvinvointiohjelma. Alan kuormitustekijät tunnustetaan jo, mutta ratkaisukeinoja työolosuhteiden parantamiseen, työkykyjohtamisen ja osaamisen kehittämiseen vastaamaan työn kasvavia osaamisvaatimuksia ei sen sijaan ole aktiivisesti kehitetty. Työhyvinvoinnin ja työnjaon kehittämisvastuun organisoituminen tulee rakentaa Valviran, Työterveyslaitoksen, Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen, työnantajien ja henkilöstön yhteistyölle.

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee lisätä ohjausta ja valvontaa tulevien hyvinvointialueiden työsuojelun yhteistoiminnan vahvistamiseksi ja lainmukaisen työturvallisuusvastuun toteuttamisesta.

Johtaminen ja henkilöstö

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa on oltava monialaista asiantuntemusta, joka tukee laadukkaiden ja turvallisten palvelujen kokonaisuutta, eri ammattiryhmien yhteistyötä sekä hoito- ja toimintakäytäntöjen kehittämistä.

Sosiaalihuollon asiantuntevalla johtamisella vaikutetaan laaja-alaisesti työn organisointiin, alan pito- ja vetovoimaan, palveluiden toteuttamiseen ja kehittämiseen, palveluiden laatuun, vaikuttavuuteen ja tuloksellisuuteen, henkilöstön hyvinvointiin ja työniloon sekä työyhteisön luottamukseen. Johtamisella on suuri merkitys myös siihen, miten asiakasturvallisuus toteutuu.

Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus hyvään ja laadukkaaseen palveluun sekä kohteluun. Siksi uudistuksessa keskeisintä on osaava ja hyvinvoiva henkilöstö. Sosiaalialan ammattilaisten erityisasiantuntijuus on hyödynnettävä jokaisen palvelun kohdalla ja jokaisen asiakasryhmän eduksi.

Sosiaalipalveluissa on varmistettava se, että alan laillistettuja ammattihenkilöitä eli sosiaalityöntekijöitä, sosionomeja, geronomeja ja kuntoutuksen ohjaajia on riittävä määrä asiakkaiden tarpeisiin nähden.

Muutoksen johtaminen ja tuki

Valtion budjettiin on varattava riittävä rahoitus edessä olevien muutoksien hallintaan. Muutosturvarahastoa tarvitaan erityisesti palkkaharmonisointiin ja muutoksen johtamiseen.

Työmarkkinakorotuksia ei tule käyttää palkkaharmonisoinnin rahoittamiseen. Kysymys on työnantajan velvollisuudesta, johon ei ole syytä käyttää sopimusvarallisuutta.

Laaja sosiaali- ja terveystalouden muutos voi heikentää merkittävästi naisemmistöisen alan työhyvinvointia ja lisätä työssä koettua epävarmuutta muutostilanteessa ja mahdollisesti pidempäänkin. Muutoksen toteuttajat tarvitsevat ohjeita ja käytännön työvälineitä sukupuolten tasa-arvokysymysten arviointiin ja käsittelyyn.

Voimaanpanolaissa tulee säätää myös työsuojeluyhteistoiminnasta hyvinvointialueita perustettaessa, jotta työturvallisuudesta- ja terveydestä voidaan huolehtia muutosprosessissa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, rakenteellinen sosiaalityö

Järjestämislain 7 §:ään kirjattu sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen asiantuntijatuken antaminen kunnille on tärkeä tehtävä. Kyse on strategisella tasolla olevasta suunnittelusta ja organisoinnista, mutta myös siitä miten asiakastyöstä nousseet havainnot tuodaan osaksi palveluiden kehittämistä.

Tältä osin sosiaalihuoltolakiin (2015) sisältyvän rakenteellisen sosiaalityön (9 §) yhteys hyvinvoinnin edistämiseen on keskeinen, kuten järjestämislain 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan. Hallituksen esitystä tulee tarkentaa siten, että rakenteellinen sosiaalityö viedään pykälätasolle. Lisäksi hyvinvointialueet tulee velvoittaa määrittelemään esim. strategiassaan se, miten rakenteellinen sosiaalityö käytännössä toteutetaan.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen lisäksi HE:ssä tulee vahvemmin huomioida ennaltaehkäisevä työ ja rahoituksen ohjaus ennaltaehkäisevään työhön. Kokonaisuudessaan esitetyt rahoituskriteerit tunnistavat vain heikosti sosiaalihuollon kannalta olennaisia tarvetekijöitä, kuten ihmisten sosiaalisia suhteita, lapsiköyhyyttä, toimintakykyä, asukastiheyttä ja vieraskielisten osuutta.

Oppilas- ja opiskelijahuolto: kuraattorin kelpoisuus, mitoitukset ja vastaavan kuraattorin asema

Osana sote-uudistusta oppilas- ja opiskelijahuollon kuraattori- ja psykologipalvelut on suunniteltu siirtyvän hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Suunnitelma vahvistaa oppilashuollon yhteyttä hyvinvointialueen muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja samalla varmistaa sujuvan palveluketjun erityisesti tukea tarvitseville opiskelijoille.

Hallituksen esityksen mukaan kuraattoreilla olisi mahdollisuus tehdä sosiaalihuoltolain mukaisia palvelutarpeen arviointeja ja päätöksiä, eikä oppilaiden tarvitsisi tämän vuoksi erikseen hakeutua sosiaalihuollon toimipisteisiin.

Muutoksen myötä sosiaalihuoltolaki muutettaisiin: hyvinvointialueen sosiaalipalveluna on järjestettävä oppilashuollon kuraattoripalveluja. Lakimuutos näin ollen vahvistaa omalta osaltaan oppilashuollon kuraattoripalveluita tuen tarpeisiin vastaavana sosiaalipalveluna (SHL 14§).

Edellä esitetyt muutokset sujuvoittavat ja yhdenmukaistavat oppilaiden ja opiskelijoiden palveluja. Samalla se tarkoittaa sitä, että kuraattorit käyttävät omassa toiminnassaan tietyiltä osin julkista valtaa sosiaalihuollon toteuttamisessa (mm. PeVL 15/2019 vp ja STM 2019:47). Tämä edellyttää koulukuraattoreilta sosiaalialan ammattitaitoa ja koulutusta eli heidän tulee jatkossa olla laillistettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä (sosionomi, sosiaalityöntekijä).

Kuraattorin asiakkaiden oikeusturvan ja edun kannalta on välttämätöntä, että heidän tarpeisiinsa on oppilashuollossa vastaamassa sosiaalipalvelujärjestelmän ja siihen liittyvien erityislakien tunteva sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö, kuten terveydenhuollon palveluihin on vastaamassa yhdenvertaisesti terveydenhuollon ammattihenkilöt. Tällöin koko oppilas- ja opiskelijahuollon henkilöstö

kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnan piiriin, joka on palvelun laadun, asiakasturvallisuuden ja oikeusturvan kannalta välttämätöntä.

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalveluihin tehdään sitova mitoitus ja tarkistetaan kuraattorin kelpoisuus.

Uudistukset tarvitsevat jo päätetyn määrärahan lisäksi lisärahoitusta, jotta mitoitusterusteita voidaan edelleen kehittää ja mahdollistaa alalla työskentelevien muiden kuin sosiaalihuollon laillistettujen ammattihenkilöiden uudelleen kouluttamiseen. Valtion budjetissa mitoitukseen on varattu määrärahaa 29 miljoonaa euroa. Tarkkaa mitoitusterustetta ei vielä ole esitetty, mutta Talentia epäilee, että määrärahaa on pieni, koska esim. Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen selvityksen mukaan (2019) kuraattorien oppilasmäärä vaihteli alle 700–2099 oppilaaseen ja toimipisteiden määrä 1–20 toimipisteeseen.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013) edellyttää, että jokaisen oppilaitoksen käytettävissä on oltava opiskeluhuollon vastaavan kuraattorin palveluja. THL:n tutkimusraportti (2019) osoittaa, ettei vastaavan kuraattorin työn sisältö eroa kuraattorin työstä. Ongelmana on, ettei oppilas- ja opiskelijahuoltolaki tunnista vastaavan kuraattorin roolia koulun sosiaalityöntekijänä. Oppilas- ja opiskelijahuoltolakiä tulee täsmentää:

- Vastaavan kuraattorin mitoituksesta tulee säätää erikseen ja siinä tulee huomioida painokertoimet mm. erityisen tuen oppilaat, erityisluokat, maahanmuuttajataustaiset oppilaat ja alueen sosioekonomiset olosuhteet. Henkilöstömitoituksen lisäksi tulee säätää toimipisteiden enimmäismäärä: korkeintaan kolme toimipistettä/vastaava kuraattori.
- Talentia on aikaisemmin esittänyt mitoitukseksi 600 oppilasta/vastaava kuraattori. Mitoitusterusteita tulee asteittain pienentää ja mahdollistaa opiskeluhuollon palvelujen laatu ja saatavuus.
- Hallituksen esitys muuttaisi myös vastaan kuraattorin asemaa erityistä tukea tarvitsevan lapsen omatyöntekijänä, koska sosiaalihuoltolain (1301/2014) 42§:n mukaan erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan omatyöntekijän on oltava sosiaalityöntekijä.
- Oppilashuollossa kuraattoripalveluiden valvontavastuuta on siirretty yksittäisen laillistetun ammattihenkilön vastuulle (vastaava kuraattori), tilanteissa, joissa kuraattorina toimii muu kuin laillistettu sosiaalihuollon ammattihenkilö (sosionomi, AMK). Oppilashuollon valvonnasta tulee säätää samalla tavoin kuin sosiaalihuollon valvonnasta: ensinnäkin Valvira ja Aluehallintovirastot valvovat toimintaa omien vastuidensa mukaisesti. Ja toiseksi on huomioitava sosiaalihuollon ammattihenkilöiden valvontaan liittyvät vastuut (Sosiaalihuollon ammattihenkilölaki 817/2015, 20§). Työnantajalla on aina ensisijainen vastuu seurata, johtaa ja valvoa vastuullaan olevaa toimintaa ja sitä, miten työntekijät työskentelevät ja suoriutuvat tehtävistään. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä valvovat aluehallintovirastot omilla alueillaan. Valvira käsittelee periaatteellisesti tärkeät ja laajakantoiset valvonta-asiat. Yksittäiselle sosiaalihuollon laillistetulle ammattihenkilölle ei tule asettaa erityistä valvontavastuuta.

Asiakasmitoituksen kehittäminen sosiaalihuollon asiakastyöhön

Sosiaalialan henkilöstön vaihtuvuus koettelee eri sosiaalityön tehtäviä. Vaihtuvuudesta aiheutuu myös merkittäviä kustannuksia. Henkilöstön vaihtuvuudella, työntekijöiden hyvinvoinnilla ja työyhteisön eheydellä on merkitystä myös palveluiden vaikuttavuuteen ja asiakasturvallisuuden takaamiseen.

Sosiaalialalla työntekijöitä kuormittavat erityisesti resurssipula, kiireinen työtahti, suuret asiakasvastuut ja asiakkaiden moniongelmaisuus.

Sosiaalihuollon laillistetuille ammattihenkilöille tulee antaa mahdollisuudet tehdä eettisesti kestävää sosiaalityötä tarjoamalla riittävät resurssit ja säätää kuhunkin asiakastyöhön sopiva asiakasmitoitus. Mitoitus liittyy olennaisesti sosiaalitakuun toteutumiseen (sosiaalihuoltolaki, lastensuojelulaki, laki toimeentulotuesta, oppilas- ja opiskelijahuoltolaki), lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista, työsuojelulainsäädäntöön ja työsopimuslakiin.

Jatkuvan oppimisen mahdollistaminen

Hyvinvointialueilla tulee turvata rahoitus sosiaalihuollon korkeakoulutettujen ammattihenkilöiden osaamisen kehittämiseen. Sosiaalihuollon ammattihenkilölaki (817/2015) velvoittaa ammattihenkilöitä ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoaan. Työnantajan on puolestaan luotava edellytykset sille, että sosiaalihuollon ammattihenkilöt pystyvät osallistumaan ammattitaitonsa kehittämiseksi tarpeelliseen täydennyskoulutukseen.

Sosiaalialan kasvavat osaamisvaatimukset, monialaisen ja -paikkaisen työn lisääntyminen sekä digitalisaatiokehitys edellyttävät työntekijöiltä osaamista esimerkiksi johtamis- ja esimiestyöstä, asiakastyön menetelmistä ja lainsäädännöstä sekä tutkimus- ja kehittämistyöstä, digitalisaatiosta ja työhyvinvoinnista.

Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry

Jenni Karsio
puheenjohtaja

Marjo Katajisto
erityisasiantuntija