

Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri Terveysterveystoimintapiiri –hanke/sosiaalitoimi

Kiitän terveydenhoitopiiriä mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto Terveysterveystoimintapiiri-hankkeeseen liittyvästä sosiaalipalvelujen järjestämisestä.

Tehtävä ja yleiset lähtökohdat

Lähtökohtana on Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin Terveysterveystoimintapiiri-hanke, joka on jäsenkuntien hyväksymä terveydenhuollon ja siihen liittyvien sosiaalipalvelujen uudistusta käsittelevä hankesuunnitelma. Toiminnat esitetään järjestettäväksi siten, että tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan, että yksityinen sektori palvelujen tuottajana otetaan huomioon ja että järjestelyillä luodaan edellytykset tarkoituksenmukaiselle kilpailulle ja kilpailuttamiselle. Hankesuunnitelmassa asetetaan uudistuksen tavoitteeksi se, että sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluissa noudatetaan läheisyysperiaatetta ja että erityisosaamista edellyttävät toiminnot tulee keskittää. Erikseen on esitetty 14-kohtainen tavoiteluettelo.

Asiantuntijan tehtäväksi on esitetty

- 1) tehdä sosiaalitoimen osalta toiminnallisia järjestelyjä koskeva sosiaali- ja terveysterveystoimintapiiriin tulevien toimintojen rajausta
- 2) tehdä lähi- seudullisten, keskitettävien, yhteisesti hoidettavien sekä yksityisten markkinoiden kautta hoidettavien palvelujen määrittely
- 3) tehdä ehdotus siitä, mitkä toiminnot ovat julkisen sektorin vastuulla ja mitkä voidaan kilpailuttaa
- 4) tuoda esiin omien ehdotusten vahvuudet ja heikkoudet nykyiseen järjestämistapaan verrattuna

Olen ottanut lausuntoni lähtökohdaksi hankkeeseen liittyvän materiaalin; 1) Hankesuunnitelman, Terveysterveystoimintapiiriin hanke 21.3.2005, ja 2) Selvitys sosiaalitoimen palvelurakenteen nykytilasta ja tulevaisuudesta Päijät-Hämeessä 25.8.2005. Lisäksi olen käyttänyt aihepiiriin liittyvää muuta lähdemateriaalia¹

¹ Valtioneuvoston periaatepäätös sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi (STM, Esitteitä 2003:5), Kansallinen sosiaalialan kehittämisprojekti (STM, Työryhmämuistioita 2003:11), Sosiaalialan kehittämissuunnitelma. Katsaus hankkeen toimeenpanon etenemiseen (STM:n Monisteita 2005:6), Sosiaali- ja terveysterveystoimintapiiriin johtamiskoulutustyöryhmän muistio (OPM:n työryhmämuistioita ja selvityksiä 2004:30), Hankintalakitöryhmän muistio (KTM:n julkaisuja 2004:36) ja KARTUKE-Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi (Niiranen, Stenvall & Lumijärvi (toim.) 2005).

Valtakunnallisen sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteena on turvata sosiaalipalvelujen saata- vuus ja laatu kaikkialla Suomessa. Tässä Terveystieteiden tutkimuskeskus-hankkeessa toteutetaan erityisesti niitä Sosiaalialan kehittämishankkeen kohtia, joissa korostetaan palvelurakenteiden ja toimintakäy- täntöjen uudistamista ja kuntien tekemiä kestäviä uudistuksia sosiaalipalveluissa. Sosiaalialan kehit- tämishankkeen ja kansallisen terveydenhuollon kehittämishankkeen yhteensovittamisalueista on luontevaa käyttää alueen sosiaalijohdon sopimaa Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin sosiaalipalvelut - selvityksessä esitettyä sosiaalipalvelukokonaisuutta 1) vanhusten palvelut, 2) lasten ja perheiden palvelut, 3) vammaispalvelut ml kehitysvammaisten huolto ja 4) päihde- ja mielenterveyspalvelut on linjauksena tarkoituksenmukainen ja kattava.

Näiden lisäksi kiinnitän huomiota *sosiaaliasiamestointaan*, joka olisi mahdollista uudistaa tässä yhteydessä.

Sosiaalipalvelujen luonne ja toiminnalliset rajaukset

Asiantuntijalle asetettu tehtävä sellaisenaan, itse selvitystyön ulkopuolelta ja käytössä olevan mate- riaalin pohjalta on koko lailla vaikea. Sosiaalipalvelut eroavat periaatteellisesti monilta osin terve- yspalveluista. Tehtäväksiannossa tämä ero on tosin ohitettu, mutta se korostuu yhtäältä palvelujen lakisääteisyys, yhteiskunnallisen funktion ja palveluihin liittyvien asiakkaan oikeuksien ja työn- tekijöiden käyttämän julkisen vallan käytön osalta, toisaalta sosiaalipalveluiden verkostomaisuuden ja perus-erikoispalvelun rajan horjuvuuden osalta. Sosiaalihuollon peruspalveluksi luettavalla las- tensuojelulla esimerkiksi on suora yhteys erikoissairaanhoidon lastenpsykiatriaan, ja samalla lasten- suojelu on lähipalvelua mutta edellyttää erityisosaamista. Rajaukset ovat siis vaikeita, mutta tästä huolimatta näen ehdotetun uudistuksen sosiaalipalveluille kiinnostavana haasteena ja pääsääntöises- ti toteuttamiskelpoisena. Ehdoton edellytys on kuitenkin se, että uudistuksessa edetään lähtökoh- taisesti sosiaalipalvelujen näkökulmasta, eikä nähdä niitä terveyspalvelujen liitännäisenä.

Ensimmäisenä tämä seikka tulee esiin hankesuunnitelman nimessä.

Ehdotan että nimenä käytetään sosiaali- ja terveydenhuoltopiiri ja että uudistuksen suunnittelussa otetaan aidosti mukaan sosiaalipalvelut ja niissä oleva osaaminen

Sosiaalitoimen palvelurakenteen selvityksessä (25.8.05) on koottu havainnollisesti näkyviin sosiaa- lipalvelujen sisällöllinen laajuus, palveluihin liittyvien toimintaverkostojen ja palvelupolkujen tai palveluverkostojen moniulotteisuus sekä yhteistyötahojen runsaus. Selvitys osoittaa konkreettisesti sen, että sosiaalipalveluissa perus- ja erityisosaamisesta ei aina voi erottaa mekaanisesti toisistaan, koska saman työntekijän tehtäviin kuuluu sekä perustyötä että erityisosaamista. Tästä huolimatta

sosiaalityön ja sen lähipiiriin kuuluvien sosiaalialan muiden työntekijöiden tehtävärakennetta voisi tässä uudistuksen yhteydessä kehittää tiimimäiseksi ja ottaa käyttöön esimerkiksi Steam-hankkeesta saadut kokemukset.

Asiantuntijalta pyydetty toteuttamiskelpoinen ehdotus lähipalveluiksi, seudullisiksi palveluiksi ja keskitettäviksi palveluiksi sekä järjestöiltä ja yrityksiltä ostettaviksi palveluiksi edellyttäisi ensin väestö – ja palveluntarvetietoja ja sekä toteutunutta toimintaa että kehityksen ennakointia koskevaa luotettavaa arviointia. Sosiaalitoimen palvelurakennetta koskevassa selvityksessä todetaan että yk- sittäisen kunnan tarjoama palvelujen kokonaisuus saattaa olla eri kunnissa hyvinkin erilainen. Selvi- tyksessä palveluntuotannon laajuutta koskevat yhteenvedot osoittavat sen, että toiminnoista kerä- tään nyt tietoja hajanaisesti, osin puutteellisesti ja ilmeisesti eri kunnissa erilaisin kriteerein.

Sosiaalipalveluja koskevan selvityksen (25.8.05) luvussa 4 on kuvattu keskitetysti hankkeen tär- keimmät kriittiset kohdat. Koska sosiaalipalvelujen asiakkuus perustuu asiakkaan kanssa tehtävään palveluntarvemäärittelyyn, tämän määrittelyn sekä palvelusuunnitelman tekeminen voidaan ymmär-

tää jo lähipalveluksi ja henkilöstöllä tulee olla niitä varten riittävä osaaminen. Päätökset palvelujen saamisesta tai epäämisestä perustellaan ja päätösten on oltava juridisesti kestäviä. Sosiaalihuollon palveluita ei voida tuottaa kategorisesti palveluohjelmiksi, koska samankin asiakkaan tai asiakasperheen palvelupolulla voi olla yhtä aikaa ehkäisevää, varhaista puuttumista, korjaavaa ja kuntouttavaa toimintaa.

Uudistuksen demokratia-ulottuvuus

Terveystieteiden tutkimuskeskus -suunnitelmassa ei ole pohdittu peruskunnan asemaa ja tehtäviä, kunnallisen itsehallinnon kuntalaisulottuvuutta tai demokratiakysymyksiä uudistuksen suunnitteluvaiheessa tai suunnitellun uudistuksen jälkeen. Asiakirjoista ei valitettavasti käynyt ilmi, millaisia tavoitteita kunnalliset päättäjät omilla strategisissa ja toiminnallisissa tavoitteissaan ovat asettaneet uudistukselle, kuinka tavoitteiden toteutumista eri kunnissa arvioidaan ja *miten arvioidaan uudistuksen seurauksia nykyiselle kunnalliselle toiminnalle*. Suunnitelmasta puuttuu demokraattisen päätöksenteon osuus, mutta siinä on osoitettu aikataulu jolla kuntien poliittisten päättäjien odotetaan tekevän uudistusta koskevat ratkaisunsa. Miten suhtautuvat keskenään eri kuntien omilla toiminta- ja talousarvioissa esitetyt strategiset tavoitteet, kehittämistavoitteet ja palvelutavoitteet (vrt. (Kuntalaki 365/1995, 13 §, 69 § ja 71 §) ja toisaalta mikä on niiden suhde (sosiaali- ja) terveydenhuoltopiirin tavoitteisiin? Mielestäni näiden asioiden pohtiminen kuuluisi myös sosiaali- ja terveystieteiden hankkeeseen.

Ehdotus palvelujen rakenteiksi

- *lähipalvelut*: asiakkuuden toteamiseen ja suunnitteluun liittyvä työ, palvelutarpeen arviointi ja palvelusuunnitelmien tekeminen (osittain), päivittäiseen selviytymiseen ja elämänhallinnan tukemiseen tarvittavat palvelut, osa ehkäisevästä ja ongelmien poistamiseen tähtäävästä työstä (varhainen puuttuminen, myös nk. rakenteellinen työ), järjestöjen kanssa tehtävä vertais- ja identiteettityö (osittain)

- *seudulliset palvelut (tuottaminenseudullisesti, myös työntekijä voi matkustaa)*: tavanomaista ammatillista osaamista edellyttävät erikoispalvelut tai erityisosaamista edellyttävät palvelut (perheneuvolapalvelut, useimmat vaativista päihde-, mielenterveys- vanhus- ja vammaispalveluista

- *keskitettävät piirin yhteisesti palvelut*: vaativaa erityisosaamista edellyttävät palvelut, joissa asiakkaan matkustaminen ei muodostu esteeksi palvelun käyttämiselle, tai laitoshoidon silloin, kun etäisyys ei horjuta asiakkaan sosiaalisen lähiverkoston merkitystä

Yksityiset, järjestöiltä tai yrityksiltä ostettavat palvelut ja kilpailuttaminen

Kysymys siitä, mitä voisi kilpailuttaa on suunniteltu myös selvitettävän sosiaali- ja terveydenhuoltopiirihankkeessa. Lyhyesti tähän voisi todeta, että kilpailuttaminen on välttämätöntä aina silloin, jos palvelu ostetaan muualta eikä sitä tuoteta itse, jos ei ole syytä ostaa palvelua kilpailuttamatta ja jos kilpailutettavan palvelun arvo ylittää kynnyksen. Sen sijaan kysymys siitä, mitä palveluja pitäisi ostaa kunnan ulkopuolisilta kolmannen sektorin toimijoilta on ratkaisu, jonka linjaukset kuuluvat hankintastrategiaan ja kunnan poliittisille päättäjille, mutta jota myös tässä suunnitelmassa on pohdittu.

Ostaminen ja siihen liittyvä kilpailuttaminen on kysymys, jota on tarkasteltava ainakin seuraavista näkökulmista: a) mitä halutaan ostaa, b) mikä asia kilpailuttamisella halutaan ratkaista c) onko alueella kyseistä palvelua koskevia toimivia markkinoita ja d) kuinka ostettujen palvelujen käyttämisen yhteydessä turvataan normaalit kuntalaisten ja sosiaalipalvelujen asiakkaiden kuntalakiin ja erityislakeihin perustuvat osallistumisen ja tiedonsaamisen oikeudet. – Todettakoon myös, että kilpailut-

taminen ei vielä tarkoita sitä, etteikö palveluja voisi tuottaa kilpailun voittanut kuntien oma toimintayksikkö. Ostettava palvelu voi olla keskitettyä, seudullista tai lähipalvelua.

Ostettavia palveluja (järjestöiltä, säätiöiltä tai yrityksiltä) voivat olla muun muassa :

- lastensuojelun, vanhuspalveluiden sekä päihde- ja mielenterveystyön tuki- ja asumispalvelut,
- päivittäiseen selviytymiseen ja elämänhallinnan tukemiseen tarvittavat palvelut jotka voidaan ostaa yksityiseltä
- lastensuojelun sijaisperheiden rekrytointi ja koulutus sekä työnohjaus/tuki
- puheterapiapalvelut,
- ravitsemustieteellinen ja kuntoutusalan osaaminen (mm. fysioterapia ja toimintaterapia vanhuspalveluiden, vammaispalveluiden ja lastensuojelun perhetyön yhteydessä),
- erityisosaamista edellyttävä psykologinen, psykiatrinen ja sosiaalitieteellinen osaaminen
- myös erityissosiaalityö silloin kun se on asiantuntijan roolissa eikä käytä viranomaisvaltaa, myös tietyin edellytyksin peruskunnan sosiaalityöntekijän työparina tai koulun sosiaalityössä
- juridinen osaaminen sosiaalipalveluissa, esim. lastensuojelun oikeusprosesseissa kuntien sosiaalityölle tulisi **aina** varata mahdollisuus intresseistä riippumattomaan juridiseen tukeen eli yksityiseen juridiseen palveluun. Juridinen osaaminen voidaan hoitaa myös yhteisesti, palkkaamalla sosiaali- ja terveydenhuoltopiiriin riittävän kompetenttia henkilöstöä. Tässä yhteydessä voidaan käyttää myös teknologiaa ja esimerkiksi ekonsultaatiotyypistä palvelua
- tai sellainen muu sosiaalipalveluihin liittyvä perus- tai erityisosaaminen, jossa palvelun yhteiskunnallinen tehtävä ei vaarannu, johon ei liity viranomaisvallan käyttöä.

Muita ehdotuksia

Mikäli toimeentulotuen siirto Kela:n piiriin etenee, sosiaali- ja terveystyöpiiri voisi olla tässä yhteydessä kokeilualueena. Sosiaalityön resursseja voitaisiin näin suunnata ehkäisevän sosiaalityön ja toisaalta erityisosaamista edellyttävän korjaavan työn alueille.

- ⇒ Haasteelliset työtehtävät, tutkiva kehittäminen ja innovatiivisuus houkuttelevat päteviä nuoria työntekijöitä alueelle
- ⇒ Toiminnan rakenteiden ja työntekijöiden osaamisen tulee vastata uusien tehtävälaitteita

Yhtenä painopistealueena suunnitelmassa on kuntien ja sosiaalitoimen tietoteknologian kehittäminen.

- ⇒ Huomattava tietoteknologian merkitys ja laajentaa kehittämistarpeita myös kuntalaisten ja asiakkaiden suuntaan.
- ⇒ Sosiaalitoimen sähköiset palvelut ja niiden kehittäminen, asiakasyhteistyö, asiakaspalaute, suoran osallistumisen kehittäminen.
- ⇒ Kuntalaisten käytössä olevat internetyhteydet ja niiden kehittäminen

Henkilöstövoimavarat ja johtamisosaaminen

Hankeen yhteydessä on mahdollista kehittää huomattavastikin yt-menettelyn mukaista henkilöstön aktiivista osallistumista toiminnan kehittämiseen. Tämä on muun muassa Kunnallisen työmarkkinalaitoksen useissa yleiskirjeissä toistunut suositus. Suunnitelmassa esitetty henkilöstöulottuvuus sisältää seuraavat henkilöstön osaamiseen liittyvät alueet:

- 1) uudet toimintatavat ja niihin liittyvä uusi tai uudenlainen osaaminen
- 2) uudet verkostoitumisesta johtuvat vaatimukset
- 3) uusien toimintatapojen ja –rakenteiden merkitys johtamisessa

4) muu työolojen kehittäminen ja riittävä työyhteisöjen tuki

- ⇒ Henkilöstön tehtävä- ja osaamisrakenne arvioidaan ja suunnitellaan vastaamaan uudistettavaa toimintamallia
- ⇒ Otetaan huomioon uusien toimintatapojen edellyttämät osaamisvaatimukset ja varmistetaan esimerkiksi henkilöstön kehityskeskusteluihin liitettävät oppimissuunnitelmat.

Muuttuvat tehtäväsisällöt ja toimintarakenteet heijastuvat sosiaalipalveluiden johtamiseen.

- ⇒ ***Sosiaalipalveluiden ja sosiaalityön johtamisessa varmistetaan johtajille riittävä tuki, osaaminen ja tarpeellinen johtamiseen liittyvä koulutus.***

Sosiaalipalvelujen selvityksen perusteella järjestöjen merkitys korostuu erityisesti erityispalveluissa. Järjestöjen kanssa tehtävä työ kohdentuu usein toisaalta järjestöjen erityisosaamiseen ja toisaalta kokeilu- ja kehittämistoimintaan. Erityisesti kokeilu- ja kehittämistoiminta on luonteva tehdä monitoimijaisena yhteistyönä ja osaamiskeskuksen kanssa.

- ⇒ Uudistuksen yhteydessä kiinnitetään huomio sosiaalialan tutkimus- ja kehittämistoimintaan ja ammatilliseen erikoiskoulutukseen ja yhdistetään nämä terveydenhuollon tavoin erityisvaltionosuuksiin ja kehittämishankkeisiin
- ⇒ Uudistuksen seurantaan liittyvä tutkimustoiminta kytketään hankkeeseen tiiviisti niin että henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua oman työnsä ja/tai työyksikkönsä tutkimus- ja kehittämistyöhön.

Yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat

Selvityksen mukaan yksityinen palveluntuotanto sijoittuu pääasiassa lasten päivähoidon, vanhuspalveluiden, mielenterveyskuntoutujien ja lasten sijaishuollon alueelle.

Suunnitellussa tilaaja-tuottaja –tyyppisessä uudistuksessa ilmeisesti palveluiden ostamiseen liittyvän kilpailuttamisen voisi hoitaa sosiaali- ja terveydenhuoltopiiri, mikäli se määritellään hankintayksiköksi. Huomattavaa on kuitenkin, että

- palvelujen hankintoja ja kilpailuttamista ei pitäisi tehdä ilman substanssiosaamista,
- palvelujen ostamisen pitäisi aina perustua hankintastrategiaan tai vastaavaan palvelustrategiaan,
- ostettavien palvelujen osalta on kiinnitettävä erityistä huomiota palvelusuunnitelmien tekemiseen, palvelujen laatuksiteristöön, asiakkaiden osallistumiseen ja tiedonsaamiseen, sekä
- palvelun myyjän /tuottajan ja palvelun tilaajan sekä ao palvelusta ja asiakkaan asiasta vastuussa olevan työntekijän välillä on oltava riittävästi sovittua tiedonvälitystä ja yhteistyötä

Sosiaaliasiamiestoiminta on tällä hetkellä järjestetty kuntien tai kuntayhtymientoiminnan sisäisin järjestelyin. Ehdotan sen järjestämistä yhteisesti niin että koko terveydenhuoltopiirin alueella on jokaisen kansalaisen saatavilla päätoiminen ja sosiaalihuollon ammatillisen kelpoisuuden omaava, palvelujen tuottajista tai tilaajista riippumaton sosiaaliasiamies. Sosiaaliasiamiestoiminnan luonteen vuoksi on tärkeää, että asiamiehet voivat koota yhteistä osaamistaan ja toimia verkostossa.

Esitettyjen ehdotusten vahvuudet

- ⇒ Erityisosaamista koskeva asiantuntijuuden ja erityispalveluiden keskittäminen

Erityisosaamisen keskittäminen sekä toiminnallisesti että fyysisesti tuo mukanaan mahdollisuuden tehostaa sekä osaamista että luoda kokonaan uusia rakenteita. Kunnissa ainoana ja mahdollisesti erilläänkin olevat erityistyöntekijät jäävät helposti yksinäisiksi. Suuremmat kokonaisuudet antavat mahdollisuuden oman osaamisen kehittämiseen ja toiminnallisesti toisiaan lähellä olevien asiantuntijoiden keskinäiseen verkostoitumiseen. Tämä vaihtoehto antaa mahdollisuuden moniammatillisiin tiimeihin ja keskinäiseen konsultointiin. Keskittäminen tuottaa keskinäistä konsultointia ja moniammatillisia tiimejä. Erityispalveluiden keskittäminen seututason yksiköiksi mahdollistaa palve-

luiden kohtalaisen saatavuuden. Eräät erityisasiantuntemusta vaativat palvelut voidaan keskittää kokonaan sosiaali- ja terveydenhuoltopiiriin yhteen yksikköön. Keskittäminen saattaa tuottaa myös enemmän erityisosaamista tukevia rakenteita, mutta samalla se hajauttaa yhteistyökumppaneiden kanssa tehtävää työtä. Tämän ehkäisemiseksi tarvitaan työntekijöiltä hyvää taitoa ja halua verkostomaiseen toimintaan ja sen johtamiseen.

Heikkoudet ja kriittiset kohdat

Erityispalvelujen keskittäminen seututasolle voi heikentää palvelujen saatavuutta, ellei samaan aikaan huolehdita peruskunnan työntekijöiden resursseista tehdä verkostomaista yhteistyötä, ellei muutoksista ja uusista palvelurakenteista tiedoteta riittävästi kuntalaisille ja elleivät esimerkiksi liikkumismahdollisuudet kuten julkinen liikenne tue palvelujen käyttämistä. Todettakoon, että myös erityisosajat voivat matkustaa. Malleissa ei ole pohdittu riittävästi kunnallisen itsehallinnon ja kunnan poliittisten päätöksentekijöiden osuutta. Sitoutuminen strategiaan uudistuksiin lisääntyy yleensä, mikäli päättäjät ovat voineet olla laajasti mukana laatimassa strategioita ja sellaisia uudistuksia, jotka kuuluvat kuntalain mukaisin kunnan perustehtäviin (KuntaL1 § 2 mom).

Vuokko Niiranen
Professori, sosiaalihuolto ja -johtaminen
Sosiaalityön ja sosiaalipedagogiikan laitos
Kuopion yliopisto