

UUTISKIRJE 2020

RUOTSIN UUSI SOSIAALIPALVELULAKI

11. tammikuuta 2021

SONet BOTNIA, Vaasa

Pohjoismainen erityistehtävä

Kehittämissuunnittelija

Marjo Hannu-Jama

RUOTSIN UUSI SOSIAALIPALVELULAKI

Sosiaalialan osaamiskeskus SonetBotnia/Pohjoismainen erityistehtävä

Ruotsin hallituksen selvitystyö sosiaalipalvelulain uudistamiseksi valmistui elokuussa 2020. Mittava selvitystyö - 1328 sivua - on kirjattu Ruotsin virallisten selvitysten sarjaan SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst - en ny socialtjänstlag.

Hallitus asetti selvityshenkilön (4/2017) tekemään tarkistuksen voimassa olevasta sosiaalipalvelulaista ja sen piiriin kuuluvista tehtävistä. Selvitystyö kohdentui seuraaviin:

- sosiaalipalvelulain rakenne
- pääsy yhdenvertaisiin ja tasa-arvoisiin sosiaalipalveluihin, jotka toimivat ehkäisevästi
- tietoonperustuva sosiaalipalvelu ja palvelujen saavutettavuus
- arviointi erillisen vanhuspalvelulain tarpeesta
- lapsenoikeuksien näkökulman selkeyttäminen sosiaalipalvelulaissa

Toimeksiannosta käy selväksi, että uudistus on tehtävä kustannusneutraalisti siten ettei se johda lisääntyviin kustannuksiin.

Sosiaalipalvelulain uudistamisen tausta

Nykyinen sosiaalipalvelulaki astui voimaan 1982 ja siihen tehdyt lukuisat muutokset (144) ovat pirstaloineet sen. Uudessa sosiaalipalvelulakiehdotuksessa on nyt selkeämpi ja modernimpi rakenne sekä yhtenäinen ja uudistunut käsitteistö. Tavoitteena on vahvistaa kokonaisnäkemystä sosiaalipalveluista. Lakiehdotuksessa määritellään mitä socialtjänst tarkoittaa. Määritelmään ja sanan sisältöön on kirjattu kaikki sen piiriin kuuluvat palvelut. Näissä palveluissa annettava tuki, apu, neuvonta ja ohjaus korvataan lakiehdotuksessa yhteisesti ja systemaattisesti sanalla insats. Tässä yhteenvedossa käännetään socialtjänst-sanan sosiaalipalveluksi ja insats-sana toiminnoksi tai toimenpiteeksi. Nykyisen lainsäädännön käsitteitä kuten mm "on pidettävä huolta" ja "on varmistettava" selkeytetään sanoilla "vastaa" ja "on vastuussa".

Sosiaalipalvelulain mukaisia toimenpiteitä saa Ruotsissa vuosittain noin 800 000 henkilöä. Vuonna 2018 sosiaalipalvelujen kustannukset nousivat 250 mrd kruunuun, josta vanhustenhuollon osuus oli 126 mrd. Kymmenessä vuodessa (2008- 2018) sosiaalipalvelujen kustannukset nousivat 37% eli yhteensä 182 mrd. Panostus hyvinvointiin on kansalaisten ja kansantalouden kannalta niin merkittävä, että toiminnan kustannusten

tai niiden nousun osalta on perusteltua entistä selkeämmin osoittaa miten ja mihin rahat käytetään. Resurssien parempi hyödyntäminen on mahdollista ja se on sidoksissa niin yhteiskunnallisiin muutoksiin kuin poliittisen päätöksenteon vastuuseen sekä ohjaukseen että johtamiseen.

Enemmän yleisiä määräyksiä - vähemmän detaljisääntelyä

Laki on luonteeltaan puitelaki. Se luo perustan Ruotsin hyvinvoinnille ja kuntien toteuttamille sosiaalipalveluille. Sen lähtökohtana on yksilön oikeus tarvitsemaansa tukeen ja apuun sekä kunnan tehtävään vastata tähän tarpeeseen relevantilla tuella ja ohjauksella. Lakimuutoksessa on pyritty kestävyYTEEN - sen täytyy kestää aikaa, erilaisia tilanteita sekä vaihtelevia poliittisia ja taloudellisia suhdanteita. Lakiesitys ei vastaa yhteiskunnallisissa keskusteluissa esillä olleisiin yksittäisiin muutostarpeisiin, jotka usein ovat seurausta lain toimeenpanon puutteista. Laki vastaa siihen, mitkä ovat sosiaalipalvelun tavoitteet ja miten kunnat siihen palvelullaan vastaavat.

Sosiaalipalveluihin kolme läpileikkaavaa tavoitetta

Lainsäädäntöä läpileikkaa kolme ajankohtaista toisiinsa kytkeytyvää yhteiskunnallista tavoitetta; tasa-arvo, ennaltaehkäisevyys ja saavutettavuus. Laki lähtee siitä, että tasa-arvotavoitteiden on toteuduttava myös sosiaalipalveluissa ja sen implementoinissa. Lakiehdotuksen taustaksi on tasa-arvo- näkökulman selkeyttämiseksi tehty kattava tutkimuskatsaus. Siinä on kartoitettu sosiaali- ja terveystaloudessa (2009-2019) tehty, tasa-arvoa käsittelevät raportit ja tutkimusjulkaisut. Tutkimus kattaa lasten ja nuorten huollon, päihteet ja mielenterveysalan, toimintakyvyn alentumisen, miesten naisiin kohdistaman väkivallan sekä vanhusten huollossa tehty tutkimukset.

Tältä pohjalta uutta lakiehdotusta ja sen sisältöä on arvioitu sukupuolinäkökulmasta. Tasa-arvohaasteita on tunnistettu palveluprosessien eri vaiheissa, erityisesti kohtaamisen ja toimenpiteiden näkökulmasta. Arviointitulosten mukaan tasa-arvonäkökulma on tärkeä sisällyttää uuteen lainsäädäntöön tasa-arvoisten elinolosuhteiden saavuttamiseksi. Tasa-arvo palveluissa tarkoittaa tässä kontekstissa sosiaalipalvelujen arvioinnissa, päätöksissä ja valituissa toimenpiteissä selvitystä onko em palveluprosessin eri vaiheissa löydettävissä perusteettomia sukupuoleen liittyviä eroja. Se tarkoittaa myös genusbiaksen arviontia eli normatiivisten sukupuolikäsitysten tunnistamista palveluissa mm tehdäänkö asiakkaasta sukupuolityyppinen yleistys ja asetetaan asiakas päätöksenteossa tai kohtaamisessa tähän sukupuolimalliin tai liioitellaanko tai luodaanko sukupuolieroja tai jätetäänkö huomioimatta henkilön oikeudet, toiveet ja odotukset tekemällä ero siihen mitä naiset /miehet odottavat.

Yhteenvetona 2009-2019 tutkimuskatsauksesta voidaan todeta sosiaalitoimen kohtaamisessa, päätöksenteossa, toimenpiteiden valinnassa olevan sukupuoleen perustuvaa vaikutusta, mikä on voinut tuottaa negatiivisia vaikutuksia eri lainsäädännön perusteella tehdyissä toiminnaissa. Erityisenä haasteena on, että sekä palvelun käyttäjillä että työntekijöillä voi olla sukupuoleen perustuvia käsityksiä, normeja ja ennakkoasetyksiä. Johtopäätöksenä on, ettei toiminnan sukupuoliperusteinen tilastointi pelkästään riitä vaan

tasa-arvon edistämiseen tarvitaan systemaattista seuranta- ja tutkimusta ja analysointia sekä osaamisen kehittämistä.

Sosiaalipalveluihin vahva ehkäisevän työn fokus

Sosiaalipalvelut voidaan karkeasti jakaa sosiaalisia ongelmia ehkäisevään työhön ja kompensoivaan työhön, jossa yhteiskunnalla on velvollisuus vaikuttaa iän, toimintakyvyn, sairauden tai vastaavan tilanteeseen, jossa yksilö itse ei kykene enää itse vastaamaan tarpeisiinsa.

Riittämätön ehkäisevän työn resursointi voi olla kustannuksia lisäävä tekijä. Toiminnan ehkäisevää painopistettä on sekä talouden että hyvinvoinnin näkökulmasta perusteltua vahvistaa pitkän aikavälin tavoitteilla ja yhteistyöllä eri toiminta- ja toimijatasoilla. Kunnan yksilöllisten- ja ryhmäpalvelujen pitkän aikavälin systemaattiseen suunnitteluun on sisällytettävä ehkäisevän työn kokonaisuus. Kun vahvistetaan kunnan lakisääteistä vastuuta ehkäisevistä sosiaalipalveluista, selkeytetään samalla sosiaalipalvelujen tehtäviä ja parannetaan edellytyksiä vakaammalle toimijoiden väliselle yhteistoiminnalle.

Selvityksen osamietinnössä (SOU 2018:32 Ju före- desto bättre) on sosiaalipalvelujen ehkäisevälle työlle tunnistettu kaksi teoreettista pääsuuntaa, joissa on yhdistetty sosiaaliset olosuhteet yhdyskuntasuunnitteluun. Toisessa on kyse kaupunkisuunnittelusta eli fyysisen ympäristön suunnittelusta, jolla on suuri merkitys sille, miten kaupunginosa toimii sosiaalisesti. Toinen suunta on sosiaalisesti motivoivat toimenpiteet, joilla voi olla vahva kansantaloudellinen merkitys. Tutkimus, joka on suoraan sidoksissa yhdyskuntasuunnitteluun ja sosiaaliseen kehitykseen tarkastelee yhteistyötä fyysisen ympäristön ja sosiaalisten olosuhteiden välillä sekä sitä, miten kaupunkirakentaminen voi toimia elämänlaatua vahvistavassa roolissa. Lisäksi on tutkittu lähiympäristön vaikutusta yksilön elämäntilanteeseen. Tällöin tarkastelussa voi olla esimerkiksi nuorten koulunkäynnin edellytykset ja se, miten ne vaihtelevat eri kaupunginosien välillä. Teoriaorientaatio kansantalouden näkökulmasta voi pitää sisällään esimerkiksi sosiaalisen syrjäytymisen aiheuttamien sosiaalisten kustannusten tutkimuksen. Samoin voidaan tutkia sosiaalisesti motivoivia toimenpiteitä, jotka mahdollistavat huono-osaisten asuinalueiden kehityssuunnan muutoksen parempaan.

Ehkäisevän työn tavoite koskee lakiehdotuksessa yksilöä, kaikkia sosiaalitoimen kohderyhmiä ja yhteiskuntaa. Sillä halutaan vaikuttaa uuden työskentelytavan vahvistamiseen sosiaalipalvelujen kaikilla tasoilla. Sosiaalipalvelut ja siihen liittyvä sosiaalinen osaaminen onkin integroitava ja otettava käyttöön yhdyskuntasuunnittelussa parempien sosiaalisten ympäristöjen luomiseksi ja segregaaion ehkäisemiseksi. Kunnan on systemaattisesti suunniteltava sosiaalipalvelunsa niin yhteiskunnallisissa kuin yksilötason toimenpiteissä huomioiden erityisesti varhainen ja ennaltaehkäisevä toiminta. Yksilöllisten suunnitelmien on perustuttava yksilöllisiin tarpeisiin myös sosiaalitoimessa. Lainsäädäntöön ehdotetaan kirjausta, että sosiaalipalvelujen on toimittava ennaltaehkäisevästi ja yhteistyötä on tehtävä yhdyskuntasuunnittelussa. Myös

rakennuslakiin ehdotetaan yhteistyövelvoitetta sosiaalipalvelun kanssa em tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ennalta ehkäisevään toimintaan yhdistyy myös selvityksen tavoite *sosiaalipalvelujen saavutettavuudesta*. Sillä tarkoitetaan, että yksilö on tietoinen sosiaalipalveluista ja niihin liittyvistä oikeuksistaan. Sosiaalitoimen on erityisesti tehtävä työtä sen eteen, että ihmiset voivat helposti ottaa yhteyttä palveluihin ja että tieto on selkokielistä ja asiakaslähtöistä eli missä toimii, mitä tekee ja missä asioissa auttaa. Kontaktin ottaminen sosiaalipalveluihin on oltava helppoa ja joustavaa myös hyvän hallinnon ja fyysisen saavutettavuuden osalta. Yleistavoitteena on vähentää stigmaa, koska monilla ihmisillä on vaikeuksia lähestyä tai hakeutua sosiaalipalvelujen piiriin sen leimaavuuden takia.

Tukipalveluja ilman tarveharkintaa - lisää saavutettavuutta ja preventiivisyyttä

Vielä käsittely- ja lausuntokierroksella oleva lakiehdotus antaa kunnille mahdollisuuden tarjota kuntalaisille palveluja ilman tarveharkintaa. Tämä ei ole velvoite vaan kunnat voivat itse päättää, mitä palveluja ne sisällyttävät toimintaansa, jossa asiakas saa hakeutua suoraan tarvitsemansa avun piiriin. Näin mahdollistuu asioiden suora ja yksinkertaisempi hoito, kynnys hakeutua palveluun alentuu ja nopeutuu. Motivaatio avun hakuun voi olla suurempi, kun asia on ajankohtainen ja tarve apuun konkreettinen. Saavutettavuus paranee myös niiden osalta, joita on vaikea muuten tavoittaa. Kunnat voivat antaa palveluja yksinkertaisemmalla tavalla ja sopeuttaa toimintaansa muuttuvissa olosuhteissa paikallisilla ehdoilla ja edellytyksillä. Tämä tarjoaa paremmat mahdollisuudet ongelmien ennaltaehkäisyyn, sillä palvelu tavoittaa yksittäiset ihmiset aikaisemmin esim. vaikeasti tavoitettavista ryhmistä kuten lapset ja nuoret, jotka kohtaavat väkivaltaa tai kunniaväkivaltaa, henkilöt, jotka kohtaavat lähisuhdeväkivaltaa tai henkilöt, joilla on päihde- ja mielenterveysongelmia tai rikollisuutta. Palveluntarjoajana voivat olla sekä yksityiset että kunnalliset toimijat.

Sosiaalipalvelujen on edistettävä yhdenvertaisia ja tasa-arvoisia elinehtoja

Uudistuksen mukaan sosiaalipalvelujen on edistettävä sekä yhdenvertaisia että tasa-arvoisia elin-ehdoja, mikä edellyttää molempien käsitteiden selkeyttämistä sosiaalipalvelujen kokonaisvaltaisissa tavoitteissa. Aikaisemmassa lainsäädännössä tasa-arvokysymykset eivät ole olleet oma alueensa tai osana yhdenvertaisuutta. Nykyinen lainsäädäntö painottaa yhdenvertaisia elinehtoja, mutta tasa-arvoa ei lakitekstissä mainita. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat sidoksissa toisiinsa, mutta eivät ole sama asia. Yhdenvertaisuudessa on kysymys yksilöiden ja ryhmien välisistä oikeuksista yhteiskunnassa ja tasa-arvo koskee sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Selvitykseen tehty tasa-arvoa koskeva tutkimuskatsaus ja sukupuolivaikutusten arviointi (osoittaa lainsäädännön kehittämistarpeen, jotta sosiaalitoimi kohtaa sekä yksilö tarpeineen että yksilön yhteiskunnassa, joka ei ole tasa-arvoinen. Myös eri väestöryhmien väliseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen halutaan kiinnittää huomiota. Sosiaalitoimella on merkittävät mahdollisuudet edistää tasa-arvoa, kun tiedostetaan ja osataan tunnistaa sukupuoleen liittyvät haasteet. Ellei näin toimita, on riski että sosiaalipalvelu ylläpitää ja

vahvistaa puuteellista tasa-arvoa. Tutkimuskatsaus konkretisoi tasa-arvon tärkeyttä sosiaalipalvelulain tavoitteena. Se osoittaa, että sosiaalitoimen eri alueilla on riski genusbiakseen asiakkaan kohtaamisessa, arvioinnissa ja toimenpiteen valinnassa, mikä voi aiheuttaa haitallisia vaikutuksia yksilölle.

Sosiaalitoimen kokonaisvaltaisten tavoitteiden saavuttaminen edellyttää selvityksen mukaan systemaattista laatutyötä osana yhdenvertaisten ja tasa-arvoisten elinehtojen saavuttamista. Huomiota on kiinnitettävä 1) perusteettomien sukupuoleen liittyvien erojen seurantaan 2) tutkimustietoon ja koeteltuun kokemustietoon perustuvan tiedon käyttämiseen ehkäistäessä perusteettomia sukupuoleen liittyviä eroja ja 3) normien ja arvostusten reflektoinnista (normitietoisuutta ja -kriittisyyttä). Näillä toiminnoilla voidaan vaikuttaa siihen, että ihminen kohdataan lain edellyttämällä tavalla yksilöllisesti.

Sosiaalipalvelujen laatu

Laatu edellyttää osaamista, seuranta ja arviointia ja kunnioittavaa kohtaamista. Käyttäjäorganisaatioita on osallistettu lain valmisteluun ja viesti on, että palveluissa on puutteita kohtaamisessa. Ihmisen arvokasta kohtaamista voidaan parantaa kiinnittämällä huomio mm. vuorovaikutukseen, puheeseen ja kehonkieleen.

Kuten terveydenhuollossa ja opetustoimessa, on sosiaalitoimen työn oltava tieteelliseen tietoon ja koeteltuun kokemukseen perustuvaa. Selvityksen yksi vaatimustyyppisistä ehdotuksista koskeekin systemaattista seuranta sosiaalitoimen laadun varmistamiseksi. On tiedettävä, että toimenpiteellä (insats) saadaan/saadaanko aikaan haluttuja vaikutuksia ja tuloksia. Systemaattinen seuranta on toiminnan kehittämisen edellytys.

Selvityksessä on esitys, että virallista tilastointia laajennetaan ottamalla käyttöön sosiaalitoimentietorekisteri. Toteutuessaan se mahdollistaisi asiakkaiden seurannan hlönumeron perusteella, mikä puolestaan mahdollistaa paremman toiminnan, asiakaskäyntien seurannan ja palvelujen suunnittelun. Tietorekisteristä selviäisi mm. mikäli asiakkaalla on useita käyntejä eri palveluissa. Rekisteritietoihin kytkeytyy tiiviisti osaamisen lisäksi dokumentaation kehittäminen, joka toimii seurannan ja arvioinnin perustana. Tilastotiedon perusteella saataisiin tietoa siitä, mikä asiakkaan tarve on ollut palveluun tultaessa, mitä toimenpiteitä on tehty ja miten se on vaikuttanut eli mitä tuloksia on saatu aikaiseksi. Näin omaa toimintaa voidaan arvioida selkeämmin sekä suunnitella ja kehittää pitkällä aikavälillä systemaattisemmin. Kunnille tullaan tarjoamaan tukea sosiaalipalvelujen seurannan kehittämiseksi.

Kuntien sosiaalitoimen tilastotiedon eli sosiaalipalvelurekisterin ylläpitäjäksi on kaavailtu Sosiaalihallitusta. SKR (Sveriges kommuner och Regioner) on kuntien ja alueiden edustajana ollut kiinnostunut oikeudesta saada ja ottaa tietoa käyttöön mahdollisimman ajantasaisesti. Yhden toimijan tilastokoonnin odottaminen voi hidastaa kuntien toiminnan kehittämistä ja reagointia asioihin. Sosiaalipalvelurekisteriä koskeva erillinen selvitystyö käynnistyy vuoden vaihteen jälkeen.

Ruotsin hallitus tulee asettamaan selvityshenkilön, jonka tehtävänä on selvittää, miten voidaan varmistaa toimiva ja tehokas sosiaalialan osaamisen ohjaus, joka varmistaa parhaiten kuntien ja kuntien ja valtion välisen yhteistyön. Lisäksi tehdään selvitys, joka selkeyttää professioiden roolia sosiaalipalvelujen alueella.

Lapsinäkökulman selkeyttäminen

Lakiehdotukseen on sisällytetty selkeä lapsinäkökulma, jossa täydentävänä velvoitteena on, että arvioitaessa lapsen etua on huomioitava lapsen näkemykset. Lasta informoitaessa on niin pitkälle kuin mahdollista varmistettava, että lapsi ymmärtää annetun informaation. Lisäksi sosiaalitoimi saa mahdollisuuden käydä keskustelua lapsen kanssa ilman huoltajan suostumusta ja ilman huoltajan paikalla oloa päätöstä edeltävässä tilanteessa. Lisäselvityksiä tullaan tekemään hallituksen toimeksiannosta mm. riippumattoman lapsiasiamiehen tarpeesta sekä selvitystä nykyisten lapsiasioiden määräysten karsimisesta ja selkeyttämisestä.

Kohti kestäviä sosiaalipalveluja

Sosiaalipalvelulain uudistus tähtää kestävyteen, jonka perustan luovat toiminnan ennaltaehkäisevyys ja palvelujen saavutettavuus. Kestävyys edellyttää myös tutkittuun tietoon ja koeteltuun kokemukseen perustuvaa toimintaa. Lisäksi se edellyttää yksilöllisten palvelujen systemaattista suunnittelua, ilman tarveharkintaa saatavia palveluja sekä yhdenvertaisuutta ja tasa-arvon edistämistä palveluissa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi.

Mietintö lakiehdotuksineen muodostaa kokonaisuuden, jossa sen eri osat ovat riippuvaisia toisistaan ja edellyttävät toisiaan. Jotta ehdotus saavuttaa asetetun vaikutuksen ja johtaa pysyviin muutoksiin on kuntien kehitettävä työtapojaan ja – menetelmiään ja niitä on systemaattisesti seurattava. Seuranta antaa pohjan tietoon ja osaamiseen perustuvalle sosiaalitoimelle ja sen tuottamille palveluille. Tämä edellyttää toiminnan yhteensovittamista ja kokemusten vaihtoa kuntien välillä.

Lainsäädäntöuudistuksen kokonaisuutta on kiitelty moderniksi ja kestäväksi, rakenteeltaan selkeäksi ja toimivaksi. Kriittisiä kannanottoja on herättänyt mm se, että lakiehdotuksessa ei ole määritetty mitä ehkäisevällä työllä tarkoitetaan tässä kontekstissa. hyvien tavoitteiden saavuttamisen edellytyksiä on pohdittu myös kriittisesti – tukeeko nykyinen resursointi riittävästi lain toimenpanoa kunnissa?

Marjo Hannu-Jama

Sosiaalialan osaamiskeskus SONet BOTNIA

Pohjoismainen erityistehtävä

marjo.hannu-jama@vaasa.fi

Puh / Tfn +358 40 1365972