

Sosiaalihuollon sisältöohjaus hyvinvointialuerakenteessa

Selvityshenkilöt Anneli Pohjola & Anu Muuri

Sosiaalihuolto huomenna! - seminaari

29.2.2024

Selvitystehtävä

1. Sosiaalihuollon sisällön ohjauksen nykytila ja lähtökohdat
 2. Sosiaalihuollon sisällön ohjauksen periaatteet ja tavoitteet
 3. Ehdotukset sosiaalihuollon sisällön ohjauksen vahvistamiseksi uudessa sote-rakenteessa
- Ohjeena tarkastelu hyvinvointialueilta ylöspäin
 - Taustalla dos. Samuli Saarnin terveydenhuollon sisältöohjausta koskeva selvitys
-
- Aikataulu: 1.6. – 31.12.2023
 - Väliraportti 15.11.2023
 - STM:n nimeämä tukiryhmä

Pääaineistona avaintoimijahaastattelut

- Haastattelut syksyllä 2023
- Yhteensä 25 haastattelua, joissa 61 henkilöä
 - joko face-to-face (4), teams-yhteyden avulla (16) tai hybridinä (5)
- Lisäksi valtionohjausta koskevia aikaisempia selvityksiä, kirjallisuutta, tutkimuksia, dokumenttiaineistoja

Haastateltavat/keskusteluihin osallistuneet:

- Hyvinvointialueiden sosiaalityön professiojohtajat/sote-johtajat
 - 6 hyvinvointialuetta, yht. 7 henkilöä
 - sosiaalihuollon professiojohtajien verkosto, 14
- Hyvinvointioikeus sekä sosiaali- ja terveydenhuollon hallintotiede, 2
- Sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtionvarainministeriön asiantuntijat, 5
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijat, 3
- Sosiaalialan osaamiskeskusjohtajat, 2
- Sosiaalialan osaamiskeskusjohtajien verkosto, 9
- Selvityshenkilöt (terveydenhuolto & sosiaalihuollon porrastus), 3
- Valvira, 1
- Vaikuttavuuskeskus-hanke Pirha, 2
- Sosiaalialan suositukset -hanke, 5
- Talentia, 6
- Sosiaalihuollon sisältöasiantuntija, 1
- Sote-järjestöt, 1

Lähtökohtia ohjaukselle

- Hyvinvointialueilla on tarve yhtenäisyyteen ja selkeyteen ja toiveena on, että tähän luotaisiin kansallisen tason rakenteet, resurssit ja mandaatit
- Ohjauksessa tulisi ottaa huomioon hyvinvointialueiden erilainen tilanne, kaikki eivät ole samanlaisia
- Hyvinvointialueet eivät ole kohteita, joten vuorovaikutus ja yhdessä tekeminen on arvostettavaa
- On sitten kyse mistä ohjauksen muodosta tahansa, niiden on toimittava samaan suuntaan (vrt. resurssi- ja normiohjaus)
- Koottava soten toimijoita enemmänkin yhteen, kuin että perustetaan uusia, pieniä toimijoita lisää (esim. vaikuttavuuden alueella)
- Ohjauksella tavoitellaan muutoksia palveluissa sote-tavoitteiden saavuttamiseksi hyvinvointialueilla
- Vaikuttavampi sosiaalihuolto toimii sujuvammin ja on kustannusvaikuttavampi kuin mitä nykyinen heikosti kehittynyt sosiaalihuolto on

Vaikutelmia sisältöohjauksen nykytilasta

- Reagoiminen toimintaympäristöjen muutokseen – jälkikäteistä, entä ennakoivaa?
- Sosiaalihuollon tulevaisuusvisio ja missio – miten hahmotettu?
- Sosiaalihuollon kokonaisuus osin hukassa - paljon kehittämisvelkaa
- Normiohjaus vallitsevinta, sh lainsäädäntöä uudistettu jatkuvasti (osin paloittain)
- Muu ohjaus ollut pitkään informaatio-ohjauksen varassa – vaikuttavuus?
- Informaatio ja suositukset eivät velvoita toimijoita
- Sosiaalihuollon käytännön toimijoilla vähän autonomiaa ja valtaa kehittämiseen
- Laatutyötä tehty sekä valtakunnallisella ohjauksella että itseohjautuvasti
- Kehittämis-/hanke-/ohjelmaohjaus toiminut projektimaisesti – muutosten pysyvyys?
- Kehittämistä paljon - usein pisteittäistä – vaikuttavuus, hyvien käytäntöjen välittyminen?
- Selkeät vastuutahot, toimintatavat ja rakenteet puuttuneet
- Tutkimusperustaisuus ohutta – tutkimusohjelman tarve & tiedon välittyminen

Toimenpide-ehdotus 1. Sisältöohjauksen käsite

Sosiaalihuollon kansallinen **sisältöohjaus** tarvitsee **käsitteellistä jäsentämistä** ja tarkentamista sekä **lainsäädännöllistä tukea**. Tulkitsemme sisältöohjauksen olevan yleisemmän tason sateenvarjokäsite sosiaalihuollon kokonaisuuden huomioivassa ohjauksessa ja kehittämisessä sekä ohjausketjun kokonaiskuvassa.

Määrittelemme, että sosiaalihuollon kansallinen **sisältöohjaus on laadultaan, saatavuudeltaan ja turvallisuudeltaan yhdenvertaisten, tutkimustietoon perustuvien tuen muotojen ja palveluiden kokonaisuuden tavoitteellista ohjaamista.**

Toimenpide-ehdotus 2. Sisältöohjauksen suhde järjestämisen ohjaukseen

Järjestämislain mukainen **järjestämisen ohjaus** on yleisohjausta ja mahdollisuuksien luomista sote-palveluiden järjestelmän kautta, ja **sisältöohjaus** keskittyy ohjaamaan substanssilainsäädännön kautta tulevien tehtäväalueiden kehittämistä ja toteutumista sosiaalihuollon kokonaisuudessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tarkastelemassa sote-järjestämislakia ja sosiaalihuoltolakia tällä hallituskaudella. Esitämme, että ohjausta tarkastellaan niin, että **järjestämisen ohjaus ja sisältöohjaus muodostavat toimivan kokonaisuuden**. Samassa yhteydessä tulee **säätää tarkemmin järjestämisen ohjauksen ja sisältöohjauksen vastuutahoista ja tehtävistä eri roolien selkeyttämiseksi**. Sosiaali- ja terveysministeriön rooli sosiaalipoliittisen tason strategisena ohjaajana ja konsernilaitosten rooli sisältöohjauksessa edellyttävät selkeyttämistä.

Toimenpide-ehdotus 3.

Tietopohjan parantaminen

Sosiaalihuollon tietopohjan parantaminen on alan sisältöjen kehittämisen ja sisältöohjauksen ydinasia. Esitämme, että sosiaali- ja terveysministeriö laatii sisältöohjauksen kokonaishallinnan tueksi **sosiaalihuollon kehittämisohjelma 2.0:n tiekartaksi sosiaalihuollon pidemmän aikavälin kehittämistavoitteista**. Tiekartta sisältää myös alan tietopohjan suunnitelmallisen vahvistamisen niin tutkimuksen kuin tilasto- ja rekisteritiedonkeruun osalta.

Tarvitsemme pitkäjänteistä sosiaalihuollon tutkimuksen ja tietoperustan kehittämistä sekä tulosten viemistä käytäntöön. Esitämme tämän toteuttamiseksi **sosiaalihuollon tutkimusohjelman laatimista** tietotarpeisiin vastaamiseksi ja **valtion tutkimusrahoituksen (vtr) vahvistamista**. Esitämme myös sosiaalihuollossa suunnitelmallisen käytäntöjen ja yliopistotutkimuksen yhteistyön rakentamisen sekä tutkimus- ja tiedonhankinnan osaamisen turvaamista käytännöissä **lisäämällä sosiaalityön tohtorikoulutusta** tiedontarpeisiin vastaamiseksi.

Toimenpide-ehdotus 4.

Tutkitut työmenetelmät

Keskeisimpiä sosiaalihuollon kehittämiskohteita on tutkittujen työmenetelmien saaminen toimintakäytäntöjen ja niiden sisältöohjauksen tueksi. Toiminnassa kaivataan systemaattisen tutkimuksen pohjalta todennettujen työmenetelmien kehittämistä sosiaalihuollon ja sosiaalityön kaikille palvelualoille. Sosiaalihuollossa ja sosiaalityössä tutkimukseen perustuvien työmenetelmien tuottamisen järjestelmä, rakenne ja vastuutaho sekä rahoitus puuttuvat.

Esitämme, että **sosiaalihuoltoon luodaan tutkittuun tietoon perustuva Käypä sosiaalityö – järjestelmä** pitkäjänteisellä systemaattisella suunnitelmalla ja kehitystyöllä, joka sisältää rakenteen, vastuutahon ja rahoituspohjan. Suunnitelman valmistelua varten sosiaali- ja terveysministeriö kutsuu **työryhmän**, jossa on edustettuina THL, yliopistot/Sosnet, hyvinvointialueet ja erityisesti yliopistosairaalaa ylläpitävät hyvinvointialueet (yta). Uusi toiminta tulisi valmistella siten, että se vahvistaa organisatorisesti sosiaalihuollon kokonaisrakenteita ja sisältöohjausta.

Toimenpide-ehdotus 5.

Palveluvalikoimaneuvosto

Sosiaalihuollon toimintaympäristö ja ihmisten palvelutarpeiden muutokset edellyttävät myös palveluiden uudistumista. Muuttuvat tilanteet vaativat arviointia siitä, **millaisella palveluvalikoimalla sosiaalihuollossa vastataan tulevaisuuden palvelutarpeisiin**. Palveluvalikoimasuositusten tuottaminen sosiaalihuoltoon on kansallinen tehtävä.

Koska sosiaalihuollossa ei ole olemassa palveluvalikoimaneuvostoa ja sen rakentaminen vaatii lainsäädännön muutosta, esitämme, että sosiaali- ja terveysministeriö asettaa **työryhmän laatimaan esityksen sosiaalihuollon palveluvalikoimaneuvoston perustamisesta (Palko)**. Työryhmän tehtävänä on tehdä esitykset sosiaalihuollon palveluvalikoimaneuvoston perustamiseen tarvittavasta lainsäädännöstä ja sen tehtävistä, sijaintipaikasta sekä resurssoinnista. Valmistelua varten sosiaali- ja terveysministeriö kutsuu työryhmän, jossa on edustettuina THL, yliopistot/Sosnet, hyvinvointialueet ja erityisesti yliopistosairaalaa ylläpitävät hyvinvointialueet (yta). Uusi toiminta tulisi valmistella siten, että se vahvistaa organisatorisesti sosiaalihuollon kokonaisrakenteita ja sisältöohjausta.

Nykyisen terveydenhuollon Palkon ja uuden sosiaalihuollon Palkon välille muodostetaan jaos, joka käsittelee erityisesti niiden asiakasryhmien palveluja, jotka käyttävät sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja.

Toimenpide-ehdotus 6.

Sosiaalihuollon ammattiviranhaltijat

Esitämme, että sosiaalihuoltolain uudistamisen yhteydessä sosiaali- ja terveysministeriö säätää **hyvinvointialueella sosiaalihuollon kokonaisuudesta vastaavasta sosiaalihuollon ammattiviranhaltijasta**, jonka tehtävänä on osaltaan huolehtia esimerkiksi sosiaalihuollon sisältöjen kehittämisestä sekä vaikuttavien työmenetelmien käytöstä alueellaan. Lisäksi esitämme sosiaalihuollon sisältöohjauksen tueksi rakentuville **viidelle yhteistyöalueelle tutkituista menetelmistä ja suosituksista sekä palveluvalikoimasta vastaavan johtavan sosiaalityön viranhaltijan**, joka työskentelee yhteistyössä yhteistyöalueen arviointiylilääkäarin kanssa.

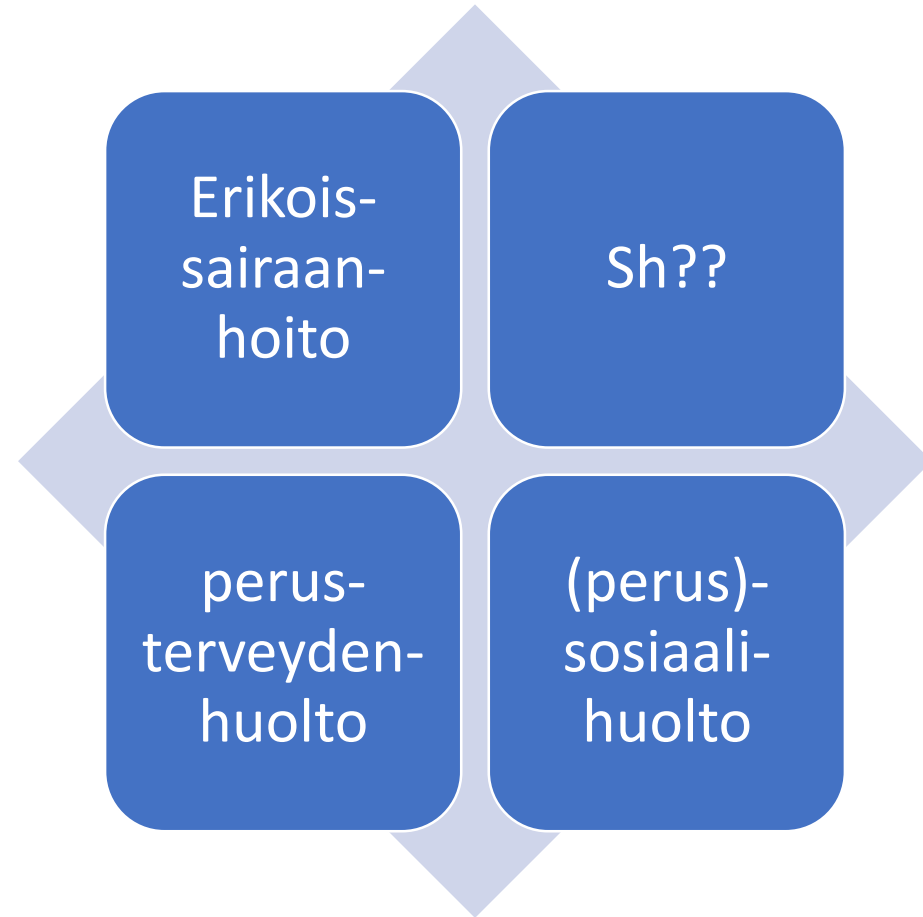
Toimenpide-ehdotus 7. Yta-rakenne

Sosiaalihuollossa ei ole aikaisempaa yhteistyöaluetason rakennetta. Tilanne on ongelmallinen sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteena olevan yhteensovittamisen kannalta, kun sosiaalihuollon järjestelmästä **puuttuu terveydenhuollon rinnalla toimiva vaativa erikoisosaamisen taso**. Sosiaalihuollon kokonaisuudesta puuttuu vaativien erikoispalvelujen määrittely, vaativien erikoispalvelujen järjestelmä ja pääsääntöisesti myös erikoistyöntekijöiden toimet. Kuitenkin asiakkaiden tarpeet edellyttävät yhä useammin vaativaa tai syvällisesti erikoistunutta erikoisosaamista. Sosiaalihuolto tarvitsee palveluiden yhteensovittamisen mahdollistamiseksi vahvan yhteistyöaluerakenteen, joka tukisi myös alueensa palveluiden yhdenmukaisuuden ja osaamisen toteutumista.

Esitämme, että sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii yhteistyöalueiden tarkemman säätämisen ja perustamisen yhteydessä, että **sosiaalihuoltoon rakentuu vahva alan kokonaisvastuun ottava yta-rakenne, joka sisältää muun muassa vaativan erikoisosaamisen ja -palvelujen sekä TKKI-toiminnan kehittymisen**.

Yta-rakenteessa toimisi myös edellä toimenpide-ehdotuksessa 6 esitetty tutkituista menetelmistä ja suosituksista vastaava johtava sosiaalityön viranhaltija yhteistyössä yhteistyöalueen arviointiylilääkäriin kanssa.

Sotessa yhteensovittamisen ongelma: yksi palikka puuttuu - ja vain puolet yhteensovittamisesta toimii



Toimenpide-ehdotus 8. Vaativat erikoispalvelut

Sosiaalihuollon periaatteisiin on kuulunut palvelujen tarjoaminen lähellä ihmistä, jolloin on pidetty parempana vastata erikoisosaamista edellyttäviin palvelutarpeisiin peruspalveluiden sisällä. **Erikoisosaamisen syventämistä ja porrastamista tarvitaan** kuitenkin erityisesti sosiaalihuollon vaativien erikoispalvelujen tuottamisessa. Erikoisosaamista tarvitaan vaativien erikoispalvelujen porrastamisen ohella edelleen myös peruspalvelujen yhteydessä sekä palvelujen organisointia niin, että erikoisosaajat ja -palvelut voivat liikkua. Vaativien erikoispalvelujen ja erikoisosaamisen porrastaminen edellyttää myös erikoistyöntekijöiden hyödyntämistä palveluissa.

Esitämme, että **sosiaalihuollon vaativien erikoispalvelujen järjestelmä porrastetaan osaksi yhteistyöalueille perustettavaa sosiaalihuollon yta-rakennetta**. Vaativien erikoispalvelujen porrastus palvelee sosiaalihuollon palvelujen erikoisosaamisen ja kustannustehokkuuden kehittymistä ja mahdollistaa osaamisen ja sisältöohjauksen tuen hyvinvointialueille. Esitämme myös **erikoistyöntekijöiden laajempaa hyödyntämistä** vaativiin erikoispalveluihin, osaamisen tukeen ja sisältöohjaukseen. Tämä edellyttää **erikoissosiaalityöntekijäkoulutuksen lisäämistä**

Toimenpide-ehdotus 9. Keskittämisasiasetus

Erikoispalvelujen organisoiminen (toimenpide-ehdotus 8) ja niiden edellyttämä normiohjaus nostavat tarkasteluun kysymykset sosiaalihuollon palvelujen keskittämisestä ja keskittämisasiasetuksesta.

Esitämme, että harvinaisissa erityisen vaativaa erikoisosaamista edellyttävissä asiakastarpeissa tarvitaan **yhteistyöaluetta laajempi kansallisesti toteutettava palvelun keskittäminen**. Käytännössä yksi yhteistyöalue ottaisi silloin erikoispalvelujen vastuulleen jonkin tai joitakin näistä erikseen määriteltävistä palveluista. Esitämme **sosiaalihuollon keskittämisasiasetuksen säätämistä** näiden **erityisen vaativien palvelujen organisoimiseksi**.

Toimenpide-ehdotus 10. TKKI-rakenne

Sosiaalihuollon kehittyminen toimintaympäristön muutoksessa edellyttää yhteistoiminta-alueille tutkimus-, koulutus-, kehittämis- ja innovaatio (TKKI) -rakenteen, jotta alan osaamista tukeva tietopohja, tutkimusperustaiset palvelut sekä tietojohtaminen mahdollistuvat. Yta-alue mahdollistaa pohjan uusille riittävän laaja-alaisille alueellisille TKKI-rakenteille. Myös sosiaalialan osaamiskeskukset sijoittuisivat osaksi uutta TKKI-rakennetta viidellä yta-alueella.

Esitämme, että **yhteistyöalueille perustettavien sosiaalihuollon yta-rakenteiden yhteyteen sijoitetaan alan tutkimuksen, koulutuksen, kehittämisen ja innovaatioiden (TKKI) -rakenne**, jotta sosiaalihuollon aluekohtaiset vastuut voidaan koota yhteen toimivaksi kokonaisuudeksi ja samalla tukemaan hyvinvointialueita ja sisältöohjausta.

Esitämme myös, että perustettavilla yhteistyöalueiden **TKKI-rakenteilla olisi alueensa hyvinvointialueilla** tutkimusta ja käytännön kehittämistä tukevat **toimintayksiköt toimintojen alueellisen kattavuuden mahdollistamiseksi**.

Toimenpide-ehdotus 11. Osaamiskeskukset

Sote-uudistuksessa sosiaalialan osaamiskeskusten tilanne jäi ratkaisematta. Osaamiskeskusten keskeneräinen tilanne sote-uudistuksessa on johtanut epävarmuuteen sosiaalihuollon käytännön kehittämistyön tukemisen jatkuvuudesta, ja osaajia on siirtynyt pois alalta.

Esitämme, että sosiaalialan osaamiskeskuksia kehitetään rakenteellisesti niin, että **10 nykyistä sosiaalialan osaamiskeskusta yhdistetään osaksi isompaa kokonaisuutta eli viiden yhteistyöalueen sosiaalihuollon yta- ja TKKI-rakennetta.** Sosiaalialan osaamiskeskusta koskeva lainsäädäntö pidetään voimassa niin kauan, kunnes ne ovat osa toimivia yta-alueita.

Toimenpide-ehdotus 12.

Eri ohjaustoimijoiden roolien määrittely

Sosiaali- ja terveysministeriö on tarkastelemassa järjestämislakia ja sosiaalihuoltolakia tällä hallituskaudella. Esitämme toimenpide-ehdotus 2:ssa, että sosiaali- ja terveysministeriö jäsentää ohjausta niin, että järjestämisen ohjaus ja sisältöohjaus muodostavat toimivan kokonaisuuden.

Esitämme, että samassa yhteydessä tulee säätää tarkemmin järjestämisen ohjauksen ja sisältöohjauksen vastuutahoista, organisoimisesta ja tehtävistä eri roolien selkeyttämiseksi. Tällöin tulee **määritellä STM:n, THL:n ja yhteistyöalueiden tehtävät ja roolit, niin että ne muodostavat toimivan kokonaisuuden** strategisesta ohjauksesta hyvinvointialueiden toiminnan ohjaukselliseen tukeen ja seurantaan. Kaikilla ohjauksen tasoilla tulee hyödyntää kehittyvää reaaliaikaista tietoperustaa toiminnan kehittämiseen, varautumiseen ja ennakointiin.

Kiitos

Raportti löytyy:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165421>

