Hyvinvointiala HALI ry

Yhteenveto 15.11.2019 STM:lle annetuista ns. mitoituslausunnoista (koskee tehostetun hoivan lakisääteistä 0,7:n mitoitusta)

28.1.2020

Eteläranta 10, Helsinki

Aino Närkki
Johtava elinkeinoasiantuntija

HYVINVOINTIALA

Hyvinvointiala HALIn lausunto

- Lausunto on luettavissa kokonaisuutenaan https://www.hyvinvointiala.fi/wp-content/uploads/2019/11/lausunto_mitoitus_151119.pdf
- Lausunnon keskeinen sisältö:
  - Vanhuspalveluita tulee uudistaa kokonaisuutena (lainsäädännöllisesti kotihoito on ensisijainen ja tehostettu asumispalvelu on viimesijainen). Ikääntyneiden tehostettua hoivaa koskeva hallituksen esitys I ja kotihoitoa koskeva hallituksen esitys II tulee antaa yhtenä koko vanhustenhuollon uudistamista koskevana lakiesityksenä.
  - Lakimuutoksen edellyttämä lisärahoitustarve tulee olla täysimääräisesti ja oikea-aikaisesti varattu valtion talousarviossa ja kuntien käytettävissä. Yksityisen sektorin toimijoille aiheutuvat lisäkustannukset tulee korvata lisäkustannusten syntymisestä lähtien.
  - Vastuu työvoiman saatavuuden varmistamisesta on valtioneuvostolla, ei kunnilla tai yksityisillä palveluntuottajilla. Uusien hoitajien ja tukipalveluhenkilöstön koulutukseen tarvittavat määrärahat tulee varata ja hakijoiden saatavuus varmistaa.
  - Toimilupakäytännöt siirtymäaikana tulee kuvata ja niiden tulee olla valtakunnallisesti yhdenmukaiset. Mikäli mitoitusvaatimukset astuvat voimaan täysimääräisesti 1.4.2023 lähtien, tulee asteittainen siirtyminen aloittaa heti lain säätämisen jälkeen ja siirtymisestä aiheutuvat kustannukset tulee korvata reaaliaikaisesti. Siirtyminen korkeampaan mitoitukseen ei voi tapahtua ”yön yli” tai muutamassa kuukaudessa.

Hyvinvointiala HALIn lausunto

- Lakiesityksen yritysvaikutukset tulee arvioida (nyt yritysvaikutuksia ei ole juurikaan arvioitu).
- HALI ei kannata jäykkää lakiin kirjattua mitoitusta, vaan edellyttää että kukin asiakas saa tarpeidensa mukaista palvelua. Sekä yli- että alimitoitusta tulee välttää.
- Mikäli eduskunta hyväksyy lain ympärivuorokautisen hoivan lakisääteisestä mitoituksesta, on ilmeistä, että sekä julkiset että yksityiset yksiköt joutuvat tilanteeseen, jossa joutuvat tahtomattaan rikkomaan lakia työvoiman puuttuessa. Jo nykyisellä työvoimamäärällä on nähtävissä, että hoivan piiriin pääsyn kynnys nousee edelleen. Viimeisen vuoden aikana arvioidaan yleisesti, että tehostettuun hoivaan pääsemisen odotusajat ovat pidentyneet yli 3 kk:n. Kotihoidon ulkopuolella on merkittävä osa hoidon tarpeessa olevia asiakkaita.
- Lakiesityksessä tulee arvioida, miten järjestämisvastuussa olevien kuntien tulee toimia, jos kunta ja yksityisetkään eivät pysty palkkaamaan riittävää määrää henkilöstöä, koska sitä ei ole saatavissa. Toisaalta esityksessä tulee arvioida, miten järjestämisvastuussa olevan kunnan tulee toimia, jos paikallisesti arvioidaan, että alueen ikääntyneiden palvelut eivät ole riittäviä välttämättömään asiakastarpeeseen nähden siksi, ettei lain edellyttämää henkilöstöä ei ole paikkakunnalla käytettävissä.
- Lisäsatsaukset tehostettuun hoivaan ovat pois kotihoidosta. Ikääntyneiden menot kustannetaan kunnan näkökulmasta yhdeltä ja samalta ”momentilta”.

Kuntaliitto

- Kuntaliitto näkee, että mahdollisen vähimmäismitoituksen asettamisen tarve tulee arvioida sen jälkeen, kun hallitusohjelman mukainen ikäohjelma on toteutettu.

- Kuntaliitto pitää tärkeänä, että nyt valmistelussa olevaan laatusuositukseen tulee **kuvaus nykyisestä asiakaslaadusta RAI-laatuindikaattorein kuvattuna** sekä tavoitetasot henkilöstömitoituksen vaikutuksista henkilöstömittareihin, asiakaslaatumittareihin, teknologian hyödyntämiseen jne. Tämä on välttämätöntä, jotta mitoituksen nostamisen vaikutukset voidaan objektiivisesti arvioida suhteessa hoidon ja palvelun laatuun.

- Hallituksen esitykseen tulee kirjata mitoituksen noston **kokonaisvaikuttavuuden arviointi ennen 31.3.2023.** Jos vanhustenhuollon kustannustaso on noussut ennakoitua enemmän, henkilöstön saatavuus merkittävästi heikentynyt sekä kotihoito ja sen kehittäminen hiipunut ja jos teknologian hyödyntäminen ei ole edistynyt, mutta asiakaspalvelun laatu on parantunut ja henkilöstön kuormittuneisuus helpottunut, tulee olla valmiudet vähimmäismitoituksen tason uudelleen arviointiin.

Kuntaliitto (2)

- Kuntaliitto ei lähtökohtaisesti kannata sitovien henkilöstömitoitusten säätämistä lailla.

- Kuntaliitto kannattaa vuoden 2019 loppuun asti voimassa olleen laatusuosituksen 0,5 vähimmäismitoituksen säätämistä lainsäädännöllä asiakasturvallisuuden ja laadun turvaamiseksi. Henkilöstömitoitus on vähimmäismitoitusta korkeampi, mikäli lakisääteisen arviointimittarin perusteella arvioitu asiakkaan hoitoisuus niin edellyttää. Kuntaliitto ei kuitenkaan kannata sitä, että lainsäädännöllä säädetään ikäihmisten pitkäaikaiseen ympärivuorokautiseen hoitoon 0,7 työntekijää/asiakas vähimmäishenkilöstömitoitus.

- Kuntaliitto edellyttää, että siirtymäaikana 1.8.2020 - 31.3.2023 turvataan kunnille riittävä vuosittainen rahoitus henkilöstömitoituksen asteittaiseen nostamiseen siten, että lakiluonnoksen kustannusvaikutusten arvioinnin mukaiset vuosittaiset kokonaiskustannukset 233 miljoonaa euroa on katettu 1.4.2023 alkaen täysimääräisesti.

Kuntaliitto (3)

- Kunnilla on runsaasti tehostettua palveluasumista koskevia ostopalvelusopimuksia. Lähtökohtana tulee olla, että muutokset sopimuksiin tehdään aina sopimuskauden alkaessa. Toimilupiin, sopimuksiin ja auktorisointeihin liittyvät vaikutukset tulee ohjeistaa kansallisesti.

- **”Kuntaliitto paheksuu menettelyä, jossa henkilöstömitoitukseen liittyvät ehdotukset lähetettiin lausuntokierrokselle työryhmän jaoston nimissä ilman, että varsinaisella työryhmällä oli mahdollisuutta käsitellä asiaa tai ottaa siihen kantaa. Tämä on osa valitettavaa jatkumoa, jossa on eri yhteyksissä poikettu hyvän hallinnon vaatimuksista työryhmätyöskentelyn suhteen.”**

Kuntaliitto (4) / henkilöstörakenne

- Hallituksen esitysluonnokseen mukaan nykyisestä laatusuositusta muutettaisiin siten, että esimerkiksi sairaan- ja terveyshoitajia sekä lähi- ja perushoitajia ei lasketa enää koko työpanoksen osuudelta mitoitukseen, vaan ainoastaan siltä osin, kun he tekevät välitöntä asiakastyötä. **Kuntaliitto toteaa, että sairaan- ja terveydenhoitajat tulisi laskea edelleen kokonaan välittömään asiakastyöhön ja että heidän osaamistaan ja ammattitaitoaan ei tule kohdentaa välillisiin tehtäviin**.

- Käytännössä jatkossakin tulee pystyä käyttämään sairaanhoitajien osaamista ja ammattitaitoa joustavasti mm. eri yksiköissä asiakastarpeiden mukaan, jolloin heidän toteutunut työpanos voidaan laskea mitoitukseen kokonaisuudessaan välittömänä asiakastyönä esimerkiksi 50%:na kahteen eri yksikköön. Myöskin erilaiset sairaanhoitajien liikkuvat tiimit, jotka palvelevat useamman yksikön asiakkaiden sairaanhoidollisia tarpeita esim. saattohoidossa, edellyttävät joustavaa sairaanhoitajien osaamisen ja siten työpanoksen hyödyntämistä.

Kuntaliitto (5) / henkilöstörakenne

- **Kuntaliitto pitää hyvänä, ettei tukipalveluihin ole asetettu erillistä mitoitusta, sillä palvelujen tuottajilla pitää olla mahdollisuuksia järjestää tukipalvelut niille toiminnallisesti ja taloudellisesti järkevällä tavalla.**

- Työn jakaminen kategorisesti välilliseen ja välittömään asiakastyöhön on ongelmallinen erityisesti yöaikaan, jolloin asukasturvallisuuden varmistamiseksi yksiköissä tulee olla tietty määrä henkilökuntaa asukastarpeista riippumatta. Asukkaiden nukkuessa työntekijöillä on päiväaikaa vähemmän asukkaiden hoitoon ja huolenpitoon liittyviä tehtäviä. Mikäli yöaikaan ei ole jäykän välillisen ja välittömän asiakastyön määrittelyn vuoksi mahdollista tehdä mitoitukseen kuuluvana mm. pyykkihuoltoon liittyviä välillisiä tehtäviä asiakastarpeiden niin salliessa, kategorinen määrittely ei ole resurssien käytön näkökulmasta järkevää. Silloin myöskään vaikutusten arvioinnissa esitetty henkilöstön lisätarve yöaikaan ei ole realistisella pohjalla. **Kuntaliitto esittää, että yöaikaan henkilöstö tulee voida laskea kokonaisuudessaan välittömään asiakastyöaikaan.**

- **Kuntaliiton näkemyksen mukaan esitysluonnoksen tarkka määrittely välittömän ja välillisen työn suhteen voi jäykistää asiakaslähtöistä ja joustavaa työn suunnittelua ja toteuttamista ympärivuorokautisissa toimintaympäristöissä, joissa tyypillisesti asiakastilanteet ja -tarpeet voivat vaihdella vuorokaudenkin aikana suuresti.**

Kuntaliitto (6) / henkilöstörakenne

- **Nykyinen vanhuspalvelulain 20§ 1 momentin kirjaus, jonka mukaan toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävärakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut, sisältää Kuntaliiton näkemyksen mukaan riittävän velvoitteen sille, että henkilöstön määrän ja osaamisen tulee vastata asiakkaiden määrää ja tarvetta.**

- Lakimuutosta ollaan tekemässä tilanteessa, jossa on erittäin suuria epävarmuustekijöitä henkilöstön saatavuuden, talouden tilanteen, sote-uudistuksen ja teknologian hyödyntämismahdollisuuksien suhteen. **Kuntaliiton näkemyksen mukaan lopulliseen hallituksen esitykseen tulee kirjata selkeästi, että lakisääteisen henkilöstömitoituksen noston tavoitteiden toteutumista ja kokonaisvaikuttavuutta arvioidaan ennen tämän hallituskauden loppua.**

- **Tämän vuoksi Kuntaliitto toteaa, että kunnat yksin eivät pysty turvaamaan henkilöstön saatavuutta.**

- **Kuntaliitto pitää välttämättömänä sitä, että RAI:n käyttöönotosta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset korvataan palveluja järjestäville kunnille ja kuntayhtymille täysimääräisesti. Käyttöönotto kansallisella tasolla edellyttää mm. henkilöstön koulutusta, toiminta- ja seurantaprosessien kehittämistä sekä teknisen tuen ym. lisäämistä.**

Valtiovarainministeriö

- Hallituksen esitysluonnos ei ole yhteensopiva hallituksen vuodelle 2020 esittämän valtion talousarvion tai vuosille 2020-2023 hyväksymän julkisen suunnitelman kanssa. Luonnos edellyttää lisäksi jatkovalmistelua erityisesti kunta- ja julkistaloutta koskevien vaikutusten osalta.

- Ehdotettu siirtymäaika on haasteellinen. Esityksestä saa käsityksen, että velvoite mitoituksen täyttymiseen alkaa 1.8.2020. Tarkoitus lienee kuitenkin se, että velvoittavuus alkaisi 1.4.2023. Esitystä tulee täsmentää siten, että kunnan uusien tehtävien ja velvoitteiden ja erityisesti niiden rahoituksen näkökulmasta velvoitteen syntyaika on täsmällinen.

- VM katsoo, että esitykseen liittyvät lisäkustannuksia aiheuttavat toimenpiteet edellyttävät tarkempaa jatkokäsittelyä (lähihoitajakoulutukseen tarvittavat lisäykset jo yksistään vuosille 2024 yli 150 miljoonaa euroa, hoitohenkilökunnan lisäyksestä, sijaistarpeesta, tukipalveluhenkilöstön lisäyksestä jne. aiheutuvat uudet kustannukset)

Valtiovarainministeriö (2)

- Hallitus on asettanut julkisen talouden suunnitelmassa 2020-2023 sitovan valtiontalouden menokehyksen. Vuodelle 2020 on varattu henkilöstömitoitusta varten 5 meur, vuodelle 2021 20 meur ja vuodelle 2022 40 meur. Vuodelle 2023 on vahvistettu 70 meur lisäys.

- Lakiin tulee kirjata selkeä ajallisesti etenevä askellus uusista velvoitteista ja niiden voimaantulon aikataulusta. Ehdotettu sääntely ei mahdollista valtionosuuden korottamista pelkästään lakimuutoksen perusteella. VM toteaa, että luonnoksessa esitetyille muutoksille ei ole varattu riittävää rahoitusta hallituksen esittämässä vuoden 2020 talousarviossa eikä JTS:ssä 2023. VM korostaa, että menokehyksen sisältä on hyvin haasteellista löytää rahoitusta luonnoksessa esitetylle merkittävästi muuttuneelle kustannusarviolle.

- Kokonaiskustannukset ja kustannusvaikutukset tulee tarkastella sekä JTS-kaudelle että vuoteen 2030 saakka

- Jatkovalmistelu tulee tehdä siten, että esityksen sisältö vastaa hallituksen vahvistamaa käytettävissä olevan valtion rahoituksen määrää. VM painottaa, että **hallitusohjelman ja hallituksen kehyspäätöksen linjan tulee ohjata luonnoksen jatkovalmistelua sitovalla tavalla.**

Valtiovarainministeriö (3)

- VM pitää ilmeisenä, että kilpailu pätevästä henkilöstöstä ja palkkakilpailu lisääntyy
- VM ilmaisee huolensa siitä, että **henkilöstömitoitus ollaan asettamassa ilman, että alan työvoiman saatavuusongelmaan olisi löydettävissä todennäköisiä ja todellisia ratkaisuja lähivuosina**
- VM kehottaa kehittämään työnjakoa ja teknologiaa
- Yksityisen toiminnan osalta sopimuskauden aikaiset muutokset tulee ennakoida. Sopimusmuutokset voivat muodostua sopimusrikkomuksiksi jälkiseuraamuksineen. Näillä voi olla negatiivisia vaikutuksia kuntatalouteen.
- VM pitää hyvänä, että tavoitteena on lisätä hoiva-avustajia ja hoiva-avustajakoulutusta. Lisäksi VM katsoo, että VN:n tulee kiinnittää alan vetovoiman lisäämiseen suunnitelmallista huomiota tulevalla vuosikymmenellä.

Valtiovarainministeriö (4)

- Tehostetun hoivan mitoitusta tulee arvioida laajasti sote-järjestelmän vaikutusten kannalta. Kotihoito on järjestämisen näkökulmasta avaintekijä sote-järjestelmän toimivuudelle, kustannusten kasvun hillinnälle ja julkisen talouden kestävyydelle. VM pitää erityisen vakavana riskiä, että tehostetun hoivan mitoituksen sääntely johtaisi kotihoidon henkilöstötilanteen heikentymiseen.

- VM katsoo, että luonnoksessa esitetyllä on myös todennäköisiä vaikutuksia ikääntyneiden palvelujen piiriin pääsyn tiukentumiselle.

- VM tunnistaa vaaran kustannusten osaoptimoinnille jos asiakkaita siirrellään paikasta toiseen asiakkaiden kunnon vaihdellessa eri ajanjaksoina

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto HE luonnoksesta 30.12.2019 (15.11.19 saadun lausuntopalautteen jälkeen)

- Arviointineuvosto pitää hallituksen esitysluonnosta ymmärrettävänä ja selkeänä. Neuvoston mukaan nykytilan ongelmat kuvataan kattavasti.
    - HALI huom! Arviointineuvoston lausunto poikkeaa tältä osin merkittävässä määrin esimerkiksi VM:n lausunnosta
- Neuvosto toteaa, että vanhuspalveluiden riittävän ja osaavan henkilöstön varmistamisen osalta ei ole tehty vertailua erilaisten mallien tai hoitajamitoituksen määrien välillä. Ei ole esitetty muuta vaihtoehtoa kuin 0,7.
- Neuvosto pitää tarpeellisena, että hallituksen esityksessä huomioitaisiin teknologian mukanaan tuomat mahdollisuudet.
- Neuvosto toteaa, että ”edes vahva poliittinen tavoitteenasettelu ei ole syy olla tekemättä vaihtoehtojen vertailua hallituksen esityksessä, vaikka se tosiasiassa usein sitoo virkamiesvalmistelua.”

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto HE luonnoksesta (2) 30.12.2019 (15.11.19 saadun lausuntopalautteen jälkeen)

- Vastoin VM:n kantaa, arviointineuvosto toteaa, että ”taloudellisia vaikutuksia on arvioitu harvinaisen monipuolisesti. Hallituksen esityksissä törmää harvoin näin monipuolisiin ja yksityiskohtaisiin vaikutusarvioihin.”
- Arviointineuvosto toteaa, että on ongelmallista, että tässä yhteydessä säädettäisiin vain hoitajamitoituksesta ja vanhuspalvelulain muuto muutokset tehdään myöhemmin. ”Uudistuksen kokonaisvaikutuksia on mahdotonta arvioida.”
  - Huom! Kuten nämäkin toteamukset osoittavat, on arviointineuvoston lausunto ristiriitainen toteamuksissaan?
- Taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta neuvosto toteaa erityisesti, että ”vaikutuksia on arvioitu erittäin yksityiskohtaisesti”. (Poikkeuksellisen kattava taloudellisten vaikutusten arviointi toistetaan lausunnossa useammassa kohdassa samoin sanoin.)
- Arviointineuvosto toteaa, että ”yritysvaikutuksia koskevassa jaksossa ei ole esitetty lainkaan taloudellisia vaikutuksia yrityksille. Ei ole esitetty lukuja edes siitä, mikä on ylipäänsä yksityisen sektorin osuus määrällisesti tai rahallisesti vanhuspalveluissa tai miten se tulee kehittymään. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksessä pitää esittää taloudelliset vaikutukset eri kokoisille yrityksille tai ainakin vaikutusten mittaluokka.”
  - Huom! Mitoituslainsäädäntö koskee ikääntyneiden tehostettua asumispalvelua. Kunnat tuottavat siitä omana toimintana puolet ja toisen puolen tuottavat yritykset ja järjestöt. Yritysten toiminnasta suuren osan tuottavat pk-sektorin tuottajat ja lopun yli 250 työllistävät suuremmat tuottajat.
- Arviointineuvosto katsoo, että esitysehdotuksen on esitetty yhteiskunnalliset vaikutukset ”hyvin ja monipuolisesti”

Oikeuskansleri

- Tavoitteiden toteutuminen on vaarassa, mikäli kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole taloudellisia mahdollisuuksia toteuttaa henkilöstömitoitusta esimerkiksi arvioitua suurempien kustannusten vuoksi tai siksi, ettei tarvittavaa henkilökuntaa ole saatavissa.

- Esityksessä ehdotetut vähimmäismitoitukset olisivat sitovia ja niiden noudattamatta jättäminen tarkoittaisi laissa asetetun velvoitteen laiminlyöntiä. Kuten esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestysperustelut, kohta 3.2) on todettu, on perustuslakivaliokunta vakiintuneesti korostanut, että **kuntien tehtävistä säädettäessä on samalla huolehdittava, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan**.

- Kiinnitän painokkaasti huomiota siihen, että esityksen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi on huolehdittava siitä, että kunnilla ja kuntayhtymillä on käytettävissään tarvetta vastaavat resurssit lainmuutoksen käytännön täytäntöönpanoon ja että muutoksen edellyttämää henkilöstönlisäystä varten on riittävästi saatavissa ammattihenkilöitä.

Oikeuskansleri (2) / valvonta

- Esityksessä ei arvioida palvelujen valvonnan tai omavalvonnan toimivuutta ja kehittämistarpeita, koska mainittua kokonaisuutta selvitetään ja arvioidaan osana iäkkäiden palveluiden työryhmän jatkotyöskentelyä sekä myöhempiä ehdotuksia.
- Edellisestä huolimatta esityksen tavoitteena on esitetty kuitenkin tehostaa myös välineitä valvonnan toteuttamiseen, koska toimijoille säädetyt velvoitteet vähimmäismitoituksesta ja yhtenäisen arviointi- ja seurantamittariston käytöstä helpottaisivat, selkeyttävät ja yhdenmukaistavat iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisten palvelujen valvontaa.
- Yhtenäinen arviointi- ja seurantamittaristo on lähtökohtaisesti tärkeä
- Esitys heijastuu lisääntyvinä valvontatehtävinä kotihoidossa. Haasteena tulee olemaan myös kotiin annettavien palvelujen valvonnan toteutus ja monimutkaistuminen, koska kotona annettavia palveluja ei voida valvoa perinteisin tarkastusmenetelmin.
- Edelleen esityksen mukaan vähimmäismitoituksen kirjaaminen lakiin lisää haasteita valvovalle viranomaiselle ja kunnille toteuttaa valvontaa siiten, että mitoituksen alittamiseen liittyvä valvonta on johdonmukaista ja nopeasti vaikuttavaa.
- Esityksen mukaan merkittäviä tarpeita valvonnan resurssein lisäämiseen ei kuitenkaan välittömästi ole ja niiden riittävyyttä arvioidaan uudistuksen siirtymäkauden aikana.
- Tarkoitus on, että toimintayksiköt ensisijaisesti omavalvonnan keinoin varmistaisivat henkilöstön määrän, osaamisen ja rakenteen niin, että ne olisivat lainmukaiset ja valvontaviranomaiset arvioisivat toimintayksiköiden toiminnan laatua ja henkilöstömitoituksen riittävyyttä tarvittaessa valvonta- ja lupamenettelyssään.

Oikeuskansleri (3) / valvonta

- Ongelmana on muun muassa se, ettei omavalvontasuunnitelmia laadita toimintayksikkökohtaisesti siten, että niissä kartoitettaisiin kyseisen yksikön toimintaa liittyvät riskit ja että ne vastaisivat yksikön tarpeisiin. Suunnitelmat eivät havaintojen mukaan myöskään laadultaan ole sellaisia, että niitä voitaisiin käyttää apuna käytännön työssä ja esimerkiksi uusien työntekijöiden perehdytyksessä.

- Omavalvonnan toteuttaminen lainmukaisesti edellyttää riittävää ulkoista valvontaa ja ohjausta. Käytettävissä olevien tietojen perusteella on siten nähdäkseni tällä hetkellä epäselvää, voidaanko iäkkäiden henkilöiden palvelujen laatu ja oikeudet asianmukaisesti turvata omavalvonnan keinoin.

- Esitetyt muutokset tulevat todennäköisesti myös lisäämään valvontaviranomaisten palveluntuottajille antaman neuvonnan ja ohjauksen tarvetta esimerkiksi siltä osin, kuinka henkilöstömitoitus lasketaan lain tarkoittamalla tavalla. Lisääntyvää ohjauksen tarvetta ei kuitenkaan ole huomioitu esityksen vaikutusten arvioinnissa.

- Vaikka valvonnan toimivuutta ja kehittämistarpeita on tarkoitus arvioida osana työryhmän jatkotyötä, tulisi valvonnan riittävyys ja toimivuus varmistaa jo esitettyjen muutosten voimaan tullessa niin, että muutosten toteutumisen ja pitkäaikaisessa tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidon toimintayksiköissä olevien iäkkäiden henkilöiden oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa.

Valvira

- Valviran näkemyksen mukaan hoiva-avustajien määrää yksikön kokonaishenkilöstöstä tulisi rajata (noin 1 ha/15 asiakasta / ryhmäkoti), kuten tällä hetkellä Valviran vakiintunut lupakäytäntö on ollut. Lisäksi hoiva-avustajilla tulisi olla suoritettuna asianmukainen ja yhdenmukainen hoiva-avustajakoulutus.
    - HALI huom! Lisää edelleen henkilöstön tarvetta etenkin julkisella sektorilla. Hoiva-avustajien kouluttamiseen tarvitaan lisää rahaa ja mistä koulutettavat tulevat?
- Valviran näkemyksen mukaan ensisijaisesti vastuuhenkilön tulisi omavalvonnallisin toimin vastata ja huolehtia mm. siitä, että hoiva-avustajalle määrätyt työtehtävät pysyvät tarkoituksenmukaisina ja osaamista vastaavina. Työnantajalla on viimesijainen vastuu siitä, että vastuuhenkilö voi toteuttaa työtehtäviään lainsäädännön edellyttämällä tavalla.
    - HALI huom! Ovatko myös kuntien yksiköissä olevat yksiköiden johtajat tarkoitettuja vastuuhenkilöitä?
- Valviran näkemyksen mukaan vastuuhenkilön tulisi vastata myös siitä, milloin opiskelijat osaamisensa perusteella voidaan laskea mukaan henkilöstömitoitukseen. Sen lisäksi opiskelijoiden osaamisesta tulisi esityksessä säätää täsmällisemmin: mitä opintoja tulee olla suoritettuna, jotta riittävä osaaminen täyttyy (esityksessä viitataan vain 2/3 suoritettuihin opintoihin, mutta tämä ei välttämättä kerro riittävästä osaamisesta ko. tehtäviin).

Valvira (2)

- Välillisten työtehtävien erottaminen välittömästä työstä helpottaa valvontaa ja riittävän henkilöstömitoituksen arviointia.
  - HALI huom! Mutta lisää kustannuksia, koska aiheuttaa lisähenkilöstön tarvetta. Vähentää työvoiman käytön joustavuutta ja lisää myös siten kustannuksia. Lähihoitajat tekevät samoja tukitehtäviä asiakkaiden kodeissa kotihoidossa – tehostetun asumispalvelun yksiköt ovat yhteisökoteja. Lähihoitajat koulutetaan vanhusten arjessa tukemiseen ja lääketieteellinen koulutus on vain osa kokonaisuutta.
- Sinällään Valvira pitää hyvänä teknologian hyödyntämistä erilaisissa toiminnoissa. Tällä hetkellä lupa- ja valvontaviranomaisessa on kuitenkin arvioitu, että teknologialla ei (vielä) tällä hetkellä voida todeta olevan merkittäviä vaikutuksia siten, että sillä tosiasiallisesti voitaisiin vähentää tai korvata hoito- ja hoivahenkilöstön määrää.
  - HALI huom! Vähentääkö Valvira tällä linjauksellaan teknologian kehittämistä? Eikö teknologia tulisi ottaa huomioon sitä mukaan kuin sitä saadaan helpottamaan käsiparien työtä?
- Valvontahavaintojen perusteella voidaan todeta, että vastuuhenkilön työ johtajana ja esimiehenä voi kärsiä, mikäli sitä tehdään vain osa-aikaisesti. Lähtö-kohtaisesti olisi hyvä, jos vastuuhenkilön työpanosta ei voitaisi laskea toimintayksikön (välittömään) henkilöstömitoitukseen ollenkaan. Mikäli näin olisi, pitäisi Valvira hyvänä käytänteenä tulkintaa, jonka mukaan vastuuhenkilön työpanosta ei voisi laskea muuhun työhön silloin, kun toimintayksikössä on johdettavana vähintään 20 työntekijää.

Valvira (3)

- Hallituksen esityksen mukaan toteutunut henkilöstömitoitus laskettaisiin THL:n määrittelemän yhtenäisen laskentakaavan mukaisesti. THL seuraisi henkilöstömitoituksen toteutumista vanhuspalvelujen tila –tutkimuksella.
- Valviran näkemyksen mukaan THL:n laskentakaavan tulisi vastata hoitohenkilökunnan tosiasiallista työaikaa, ja mikäli se muuttuu, tulisi laskentakaavaa päivittää. Tämänhetkisessä henkilöstömitoitusta koskevassa mallilaskentakaaviossa ei ole huomioitu eri työehtosopimusten vaikutuksia siihen.
- Valvira korostaa, että henkilöstön määrän on oltava riittävä jokaisena viikonpäivänä ja vuorokauden aikana, eikä mitoituksen arviointi ns. kokonaisuutena em. kolmen viikon jakson ajalta välttämättä kerro tosiasiallista riittävän henkilöstön määrää.
    - HALI huom! Miten tämä suhteutuu äkillisiin poissaoloihin esim. flunssakautena jne. ottaen huomioon jo olemassa olevat haasteet saada sijaisia sekä julkisissa että yksityisissä yksiköissä?
- Valviran näkemyksen mukaan mitoituksen laskennassa tulisi voida huomioida myös asiakkaiden eriytyvät palvelujen tarpeet ja ryhmäkotikohtainen mitoitus (monesti henkilöstö on nimetty nimenomaan ryhmäkodeittain, koska palveluasumisen yksiköt ovat kooltaan suuria). Esitetty mitoituksen laskentatapa ei myöskään ota huomioon toimintayksikön toimitilojen vaikutuksia toiminnalliseen kokonaisuuteen, jolloin se tulee erikseen lupa- ja valvontaviranomaisen (sekä palvelujen tuottajien) arvioitavaksi (esim. yöaikaisen hoitajamäärän osalta).

Valvira (4)

- Valvira pitää siirtymäaikaa pitkänä palvelujen tuottajien yhdenvertaisen kohtelun ja kattavan valvonnan aikaansaamiseksi

- Valvontaa vaikeuttaa myös sitä tukevien sähköisten järjestelmien puuttuminen. Valvontamenetelmät edellyttäisivät kehittämistä, mm. digitalisaatiota tulisi hyödyntää entistä enemmän: Ideaali tilanne olisi esimerkiksi se, että valvontaviranomaiset (kunnat, aluehallintovirastot ja Valvira) saisivat sähköisten järjestelmien kautta reaaliaikaisesti luotettavaa tietoa esim. toimintayksiköiden henkilöstömitoituksesta, jonka nojalla valvontaa pystyttäisiin kohdentamaan tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin.

    - HALI huom! Tavoitteena on reaaliaikainen jatkuva toimintayksiköiden valvonta? Onko tämä tarkoituksenmukaista ottaen huomioon, että esimerkiksi THL:n valtakunnalliset valvonnat antavat luotettavaa tutkimustietoa tilanteesta?

- Mitä enemmän liikkumavaraa palvelun tuottajille ja yksiköille annetaan, sitä enemmän mahdollistetaan epäselvät tilanteet.

    - HALI huom! Tavoitteena tulisi olla asiakaslähtöinen palvelukulttuuri?

Valvira (5)

- Mikäli henkilöstömitoitus säädetään lain tasolle, tulee esityksessä tarkemmin säännellä tällä hetkellä lupahallinnossa tehtävästä arvioinnista suhteessa hen-kilöstömitoituksen riittävyyteen (miten lupa- ja valvontaviranomainen arvioi siirtymäaikana riittävää mitoitusta ennakollisessa ja toiminnan aikaisessa valvonnassa ja miten lain voimaan tulo 0,7 henkilöstömitoituksesta vaikuttaa toiminnassa olevien yksiköiden ja palvelujen tuottajien toiminnan arviointiin).

- Reaktiivisessa valvonnassa erityisenä haasteena tulee olemaan sellaiset tilanteet, joissa arvioitavaksi tulee, voiko henkilöstömitoitus alittaa 0,7 tason edellä mainituin perustein.

- Lisäksi on huomioitava, että myös kunnat valvovat yksityisiä palvelujen tuottajia.

- Palvelujen yhdenvertaisen ja lain tarkoituksen toteutumisen vuoksi siirtymäsäännöstä tulee täsmentää (milloin 0,7 voidaan alittaa) senkin vuoksi, että henkilöstömitoituksen riittävyyttä seurataan ensisijaisesti omavalvonnan keinoin (yksityiset ja julkiset).

Valvira (6)

- Tämänhetkisen lainsäädännön mukaan julkiset toimijat eivät kuulu ennakollisen valvonnan piiriin, mikä on saattanut aiheuttaa sen, että palvelut eivät toteudu yhdenmukaisesti ja asiakkaiden näkökulmasta yhdenvertaisesti. Yksityiset palveluntuottajat ovat toisaalta osaltaan vedonneet usein siihen, että kriteerit toiminnan harjoittamiseen tulisi olla samat julkiselle ja yksityiselle toiminnalle**. Julkiset toimijat olisikin perusteltua saattaa ennakollisen valvonnan piiriin.** Julkisten ja yksityisten yhdenmukaisen valvonnan näkökulmasta onkin perusteltua, että henkilöstömitoituksesta ja sen laskennan perusteista säädetään lain tasolla.

- Valvontaa tulisikin pystyä tarvittaessa toteuttamaan ketterämmin ja tehokkaammin (esim. väliaikaiset turvaamistoimenpiteet). Sanktioita tulisi pystyä kohdistamaan tehokkaasti niin palvelujen tuottaja- kuin järjestäjätahoon (esim. seuraamukset henkilöstömitoituksen laiminlyönnistä: yksityinen toimija/kunta). Yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa luvaton terveydenhuollon palvelujen tuottaminen on rikosoikeudellisesti sanktioitu. Näin tulisi olla säädettynä myös sosiaalihuollossa Valviran näkemyksen mukaan.

- Asiakasturvallisuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että laista esimerkiksi poistettaisiin vaatimus perustellusta syystä tarkastuksen tekemiselle. Vaikuttava valvonta edellyttää mahdollisuutta tehdä myös mm. ns. pistokoeluonteisia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia.

Hyvinvointiala HALIn kommentteja Valviran linjauksiin

- **HALI kannattaa Valviran linjausta siitä, että julkiset yksiköt tulee pikaisesti saattaa ennakollisen valvonnan piiriin.** Tämä olisi askel tasapuolisemman valvonnan suuntaan.

- Jos lähivuosien linjauksena on, että teknologian käyttöönotolla tai ajanmukaisilla toimitiloilla ei voida vähentää henkilöstötarvetta, tulee teknologian kehittäminen edelleen hidastumaan. Tämä on julkisen talouden näkökulmasta erittäin negatiivista ottaen huomioon alan työvoimavaltaisuus.

- Ympärivuorokautisessa hoivassa tehdään jatkuvaa jaksotyötä, jossa hoivakodin erilaiset tilanteet (esimerkiksi saunotuspäivät, retket jne.) huomioidaan etukäteen siten, että henkilöstön työtuntimäärät tasoittuvat jakson aikana tavoitteena olevaan tuntimäärään. Työvuorosuunnittelun haasteellisuutta lisäävät edelleen esimerkiksi sairauspoissaolot ja asiakaskunnan muutokset. Seurannan jäykkyys johtaa edelleen osaltaan työvoiman käytön lisäämiseen ja sitä kautta kuntien kustannusten kasvuun.

Eduskunnan oikeusasiamies

- Laissa tulee tarkemmin säätää henkilökunnalta vaadittavasta koulutuksesta ja soveltuvasta työnjaosta.
- Yksityiskohtaisia perusteluja välillisen ja välittömän työn osalta on tarpeen tarkentaa nykyisestä.
- RAI:lla määritellään hoidon tarvetta. Palvelujen riittävyys arvioidaan kuitenkin myös kriteereillä, joista on säädetty muutoin vanhuspalvelulaissa, sosiaalihuoltolaissa, laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista ja laissa sosiaalihuollonasiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä laissa potilaan asemasta ja oikeuksista. Esitystä tulisi tältä osin muuttaa.
- Lisäksi vanhuspalvelulain 13 §:n 2 momentin mukaan huomiota on kiinnitettävä erityisesti kuntoutusta edistäviin ja kotiin annettaviin palveluihin. Lain 14 §:n mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla palveluilla.
- Ehdotetun luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan ainoastaan palveluyksikössä tehtävään palvelutarpeen selvittämiseen. Luonnoksen perusteluja tulisi tältä osin täydentää ja selkiyttää, jotta esitys ei olisi ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa.
- Yleisperusteluihin olisi myös syytä lisätä osio, jossa selostetaan lyhyesti kunnan vastuuta palvelujen valvonnassa ja mihin se perustuu.

Itä-Suomen aluehallintovirasto

- Henkilöstömitoituksen nostosta tehostetussa palveluasumisessa seuraa todennäköisesti, että kriteerit asumispalveluihin kiristyvät ja kotona hoidettavien määrä kasvaa. Kotiin annettavissa palveluissa hoidetaan yhä huonokuntoisempia ja enemmän palveluita tarvitsevia ikäihmisiä
- Valvonnan tarve kotiin annettavissa palveluissa lisääntyy. Riskinä on, että kotihoitoon ei ole riittävästi koulutettua henkilökuntaa.
- Tehostetun palveluasumisen yksiköitä muutetaan taloudellisista lähtökohdista palveluasumisen yksiköiksi, joihin ei ole laissa säädettyä mitoitusta (tapahtuu jo nyt)
- Kirjattaessa vähimmäismitoitus lakiin, tulee huomioida omavalvonnan korostuva merkitys Palvelun tuottajien ja yksiköiden oma vastuu toiminnastaan tulee olemaan merkittävämpi valvontaviranomaisen työmäärän lisääntyessä. Haasteena on jo nyt ollut toimeenpanna omavalvontaa yksiköiden arjessa ja tosiasiallisessa toiminnassa, ja valvonnalla tähän on ollut vaikea puuttua muun kuin ohjauksen kautta erityisten sanktioiden puuttuessa.
- Jäävätkö pienet yksiköt henkilöstömitoitusasiassa isojen toimijoiden jakoihin? Uhkana on, että palvelujen monimuotoisuus vähenee.
- Miten siirtymävaihe vaikuttaa valvontaviranomaisten toimintaan? Mitä linjauksia valvontaviranomaisille annetaan/valvontaviranomaiset noudattavat siirtymävaiheessa?

Itä-Suomen aluehallintovirasto (2)

- Miten varmistetaan muiden toimintojen henkilöstön saatavuus ja henkilöstön osaaminen esim. kotihoito, mielenterveyspalvelut, vammaispalvelut? Kilpailu henkilöstön saatavuudesta koskee samoja ammattiryhmiä, pitkälti samoja työntekijöitäkin, erityisesti syrjäisemmillä seuduilla

- Miten tulkita asioita siirtymävaiheen osalta valvottavissa yksiköissä, jos henkilöstön saatavuudessa on vaikeita ongelmia?

- Vaikutukset sote-uudistukseen kokonaisuutena? Muun muassa; onko vaarana, että henkilömitoituksen minimistä tulee maksimi niiden asiakasryhmien kohdalla, joiden palveluissa mitoituksen on asiakasturvallisuuden ja hyvän elämänlaadun vuoksi parhaillaankin välttämätöntä olla enemmän kuin 0,7 (kehitysvammaiset) ja toisaalta auttaako nyt säädettävä vähimmäismitoitus nostamaan henkilökunnan määrää niiden ryhmien palveluissa, joissa se on usein riittämätön (esimerkiksi mielenterveyskuntoutujat)

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

- Huomion kiinnittyminen pelkkään kokonaismitoitukseen ei riittävästi ohjaa palvelujen tuottajia huomioimaan asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita eri vuorokauden aikoina. Työvuorot suunnitellaan usein aamuvuoro- ja arkipäiväpainotteisiksi, mikä aiheuttaa sen, että henkilökuntaa on iltaisin, öisin ja viikonloppuisin käytettävissä vähemmän. Tällöin vaarana on esimerkiksi, että yksilöllisiin syihin perustumattomien rajoitustoimenpiteiden käyttöä lisätään, koska asiakkaita valvovaa ja ohjaava henkilökuntaa ei ole riittävästi. Aluehallintoviraston näkemyksen seurantatiedoista tulisi voida todentaa myös vuorokohtainen mitoitus.
- Hallituksen esityksessä on mainittu vain pitkäaikainen palveluasuminen, jolloin aluehallintovirastolle herää huoli lyhytaikaisen palveluasumisen henkilökunnan riittävyydestä ja rakenteesta. Lyhytaikaista tehostettua palveluasumista järjestetään pääsääntöisesti omaishoidettavien lomajaksoille, muistisairaiden henkilöiden akuutteihin käytöshäiriötilanteisiin, lääkitysmuutosten seurantaan ennen kotiutumista sekä kuntoutukseen.
- Asiakkaiden vaihtuvuus sekä hoidon ja palvelun vaativuus lyhytaikaisessa palveluasumisessa edellyttävät toisinaan jopa enemmän henkilökuntaa kuin pitkäaikaisessa palveluasumisessa. Aluehallintovirasto esittää, että henkilökunnan mitoituksesta ja rakenteesta säädettäessä huomioidaan edellytysten koskevan myös lyhytaikaista tehostettua palveluasumista.
- Tällä hetkellä tehostetussa palveluasumisessa asuvat vanhukset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa muihin kansalaisiin nähden: vanhusasiakkaiden lääkäripalvelujen saatavuutta rajataan kunnan ja lääkäripalvelujen tuottajan välisin sopimuksin ja sairaanhoitajien palvelujen saatavuutta rajataan sairaanhoitajaresurssien riittämättömyyden vuoksi.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (2)

- Tällä hetkellä tehostetun palveluasumisen yksiköissä lääkehoidon toteuttamiseen osallistuu laajasti myös peruskoulutukseltaan lääkehoitoon kouluttamatonta henkilökuntaa, mikä on omiaan lisäämään lääkehoidon riskejä. Lääkehoidon toteuttamisen tulisi selkeästi olla vastuutettu terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtäväksi kaikissa työvuoroissa.

- Valvontahavaintojen perusteella välimuotoisilla asumispalveluilla korvataan tehostettua palveluasumista jo tällä hetkellä, mitä ei voida pitää toivottuna kehityssuuntana. Sosiaalihuoltolaissa on määritelty ne vanhusten kotona asumista tukevat palvelut ja asumispalvelut, joita kunta voi järjestää. Mikäli välimuotoisten asumispalvelujen kehittymistä halutaan tukea, on asiakkaan oikeuksien ja palvelun laadun varmistamiseksi syytä määritellä muun muassa mitä palvelua ne ovat, mihin palvelutarpeisiin niillä vastataan ja miten niiden piirissä olevien asiakkaiden asiakasmaksut muodostuvat.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (3)

- Aluehallintovirasto pitää tärkeänä sitä, että esityksessä on selkeästi määritelty, puhutaanko välittömän asiakastyön mitoitukseen laskettavista ammattiryhmistä tutkinto- vai ammatti/tehtävänimikkeillä. Erityisesti muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävänimikkeitä käytetään vanhustenhuollon kentällä hyvin vapaasti. Esimerkiksi hoiva-avustajan nimikkeellä toimiva henkilö ei välttämättä kuitenkaan ole suorittanut hoiva-avustajan tutkintoa, jolloin jää epäselväksi, onko kyseistä nimikettä käyttävällä työntekijällä tutkintoa vai ei.

Oikeusministeriö

- Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, **ettei esitysluonnoksessa ole tarkasteltu hoitajamitoituksesta säätämisen sääntelytasoon ja sen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen perustuslaista kohdistuvia vaatimuksia**.
- Perustuslakivaliokunta on arvioinut kysymystä henkilöstömitoituksesta säätämisestä voimassa olevasta laista antamassaan lausunnossa PeVL 36/2012 vp. Se katsoi tuolloin, että silloin 20 §:ään sisällytettäväksi ehdotettu säännös hoitajamitoituksesta säätämisestä valtioneuvoston asetuksella ei vastannut perustuslain vaatimuksia, vaan mitoituksesta tuli joko säätää lailla tai täsmentää säädettäväksi ehdotettua asetuksenantovaltuutta siten, että siinä olennaisesti rajataan asetuksenantajan harkintavaltaa. Tämän arvionsa se kiinnitti toisaalta esitysluonnoksen merkittäviin vaikutuksiin perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ja toisaalta perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut laintasoisin säännöksin. Sääntelyn tarkistaminen tältä osin oli valiokunnan arvion mukaan lain säätämisjärjestykseen vaikuttava tekijä.

Oikeusministeriö

- **Esitysluonnoksen mahdolliset valtiosääntöiset jännitteet kiinnittyvät oikeusministeriön arvion mukaan THL:n rooliin mitoituksen laskukaavan määrittämisessä.**
- Esityksen perusteluissa on käyty läpi useita tekijöitä, jotka vaikuttavat olevan olennaisia hoitajamitoitusta arvioitaessa, mutta esitysluonnoksen perusteluista ei kuitenkaan muodostu erityisen selvää kuvaa siitä, miten hoitajamitoitus varsinaisesti laskettaisiin. Esitysluonnoksen perusteluista ei käy myöskään selvästi ilmi, mikä taho päättäisi muuttujista, jotka ovat laskukaavaa määritettäessä merkityksellisiä. Oikeusministeriö pitää ongelmallisena sitä, ettei esitysluonnoksesta tästä johtuen käy selvästi ilmi, kuinka merkittäväksi THL:lle säädettäväksi ehdotettava laskukaavan määrittämistä koskeva tehtävä tosiasiallisesti muodostuisi hoitajamitoitusta määritettäessä.
- **Kuten esitysluonnoksessa on selvästi tuotu esiin, on sillä merkittäviä vaikutuksia yksilöiden perusoikeuksien kannalta. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan velvoite koskisi myös yksityisiä palveluntuottajia, joilta kunta ostaa iäkkäiden henkilöiden palveluja.**