Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Dnro V/3310/2022

3.2.2022

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

StV@eduskunta.fi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyyntö 27.1.2022

Asia: HE 231/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt muun muassa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetuttua lakia (ns. vanhuspalvelulaki), sosiaalihuoltolakia ja sosiaalihuollon asiakasmaksuista sekä yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjausten mukaisesti vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua, kehittää asumisen välimuotoisia ratkaisuja ja palvelujärjestelmää, tehostaa omavalvontaa ja vanhuspalvelujen johtamista sekä ottaa käyttöön teknologisia ratkaisuja iäkkäiden henkilöiden kotiin annettavissa palveluissa. Tavoitteena on myös selkeyttää tehostetun palveluasumisen ja muun palveluasumisen välistä eroa sekä asiakkaan ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon tarpeisiin vastaavien sosiaalihuoltolain palvelujen kokonaisuutta.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vanhuspalvelulakiin informatiiviset säännökset asumisen strategisesta suunnittelusta ja ennakoinnista. Laista poistettaisiin mahdollisuus järjestää iäkkäiden pitkäaikainen laitoshoito sosiaalihuollon laitosyksikössä. Lakiin lisättäisiin säännös omatyöntekijän tehtävien täsmentämisestä sekä palvelujen laadun seurannasta. Lisäksi täsmennettäisiin säännöksiä palvelusuunnitelmasta, päätöksenteosta, kotihoidon henkilöstön riittävyydestä, johtamisesta sekä omavalvonnasta.

kirjaamo@valvira.fi Puhelin 0295 209 111 www.valvira.fi

PL 43, 00521 Helsinki
Ratapihantie 9, 00520 Helsinki
Faksi 0295 209 700

Koskenranta 3, 96100 Rovaniemi
Faksi 0295 209 704

Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Keskeiset ehdotukset

Kotihoidon riittävyyden ja laadun turvaaminen

Kotiin annettavia palveluja koskevien sosiaalihuoltolain säännösten rakenne ehdotetaan uudistettavaksi niin, että kotipalvelu ja kotisairaanhoito yhdistetään kotihoidoksi. Kotipalvelu koskisi jatkossa vain lapsiperheitä ja se erotettaisiin omaksi pykäläksi. Myös tukipalvelut erotettaisiin kotipalvelua koskevasta pykälästä erilliseksi sosiaalipalveluksi.

Kotihoidon riittävyyden ja laadun varmistamiseksi sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset kotikäyntien suunnittelusta ja kotihoidon toteuttamisesta. Kotikäyntien suunnittelulla pyritään varmistamaan, että asiakas saa tarvitsemansa palvelut ja henkilöstön työaika riittää palvelujen toteuttamiseen. Työajan riittävyyttä edistäisi osaltaan teknologian hyödyntäminen.

Sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset, joiden mukaan toimintayksikön johdon olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi, jos suunniteltuja kotikäyntejä ei voida toteuttaa henkilöstön vajauksen vuoksi.

Kotihoidon riittävyyttä ja laatua vahvistettaisiin johtamista ja omavalvontaa koskevien säännösten tarkistamisella. Toimintayksikön johtaja vastaisi toimivaltansa rajoissa siitä, että yksikössä on riittävä henkilöstö. Johtamisella olisi myös tuettava työntekijöiden työhyvinvointia. Omavalvontaa olisi toteutettava jatkuvasti ja siihen sisältyisi henkilöstön riittävyyden seuranta. Toimintaa olisi kehitettävä asiakkailta ja henkilöstöltä kerättävän palautteen ja lisäksi henkilöstön riittävyyttä koskevien tietojen perusteella.

Lisääntyvät palvelut kotona asumisen tueksi

Sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan hyvinvointialueen olisi järjestettävä kotihoitoa asiakkaiden tarpeen mukaan vuorokauden ajasta riippumatta.

Lisäksi sosiaalihuoltolaissa säädettäisiin turva-auttamispalvelusta, joka olisi uusi hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluva sosiaalipalvelu. Siihen kuuluisi asiakkaan käytössä oleva turvalaitteisto, laitteiston kautta tulevien hälytysten ympärivuorokautinen vastaanotto ja avun tarpeen arviointi sekä tarvittavan avun antaminen vuorokauden ajasta riippumatta.

Asumispalvelujen uudistaminen

Sääntelyn rakennetta asumispalvelujen osalta muutettaisiin niin, että jokaisesta asumispalvelun muodosta säädettäisiin erikseen. Asumispalveluja olisi tilapäinen asuminen, tuettu asuminen, yhteisöllinen asuminen ja ympärivuorokautinen palveluasuminen.

kirjaamo@valvira.fi Puhelin 0295 209 111 www.valvira.fi

PL 43, 00521 Helsinki
Ratapihantie 9, 00520 Helsinki
Faksi 0295 209 700

Koskenranta 3, 96100 Rovaniemi
Faksi 0295 209 704

Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Tilapäistä ja tuettua asumista koskevat säännökset säilyisivät pääosin ennallaan. Uuden yhteisöllisen asumisen käsite muuttuisi nykyiseen palveluasumiseen verrattuna niin, että asuminen ja palvelut eriytettäisiin toisistaan. Yhteisöllinen asuminen sosiaalipalveluna käsittää hyvinvointialueen järjestämän asumisen sosiaalista kanssakäymistä edistävää toimintaa tarjoavassa, turvallisessa ja esteettömässä asumisyksikössä, jossa henkilöllä on käytössä tarpeisiin soveltuva asunto. Henkilön tarvitsevat palvelut järjestettäisiin erikseen tukipalveluina, kotihoitona ja tarvittaessa muina sosiaalipalveluina. Yhteisöllistä asumista järjestettäisiin henkilölle, joka tarvitsee tällaista asumismuotoa alentuneen toimintakyvyn ja lisääntyneen hoidon ja huolenpidon johdosta.

Ympärivuorokautinen palveluasuminen vastaisi sisällöltään pääosin nykyistä tehostettua palveluasumista. Asiakkaalla olisi asunto yhteisöllistä toimintaa tarjoavassa yksikössä, jossa olisi henkilöstöä paikalla kaikkina vuorokauden aikoina. Siltä osin kun kyse olisi iäkkäille henkilöille tarjottavasta palvelusta, henkilöstöön sovellettaisiin vanhuspalveluissa säädettyä henkilöstömitoitusta. Ympärivuorokautisen palveluasumisen saannin edellytyksenä olisi päivittäinen ja jatkuva hoidon ja huolenpidon tai vaativan hoidon tarve vuorokauden ajasta riippumatta. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilön hoitoa ja huolenpitoa ei ole mahdollista tai hänen etunsa mukaista järjestää kotihoitona tai muulla tavalla.

Monimuotoisten asumis- ja palvelukokonaisuuksien edistämiseksi lakiin lisättäisiin säännökset, joilla mahdollistetaan erilaisten asumismuotojen toteuttaminen samassa toiminnallisessa kokonaisuudessa. Tarkoitus on, että henkilö voi halutessaan elää loppuelämänsä samassa asunnossa eikä hänen tarvitse muuttaa saadakseen toimintakyvyn heikentymisen vuoksi tarvitsemansa palvelut.

Vanhuspalvelulain muutokset

Johtamisen ja omavalvontaa koskevien säännösten lisäksi vanhuspalvelulakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kunnan ja hyvinvointialueen velvollisuudesta ottaa huomioon ikääntyneen väestön asumistarpeet strategisessa suunnittelussa. Lisäksi neuvontapalveluissa olisi kiinnitettävä huomiota asumisen ennakointiin ja kannustettava ikääntynyttä väestöä hyvissä ajoin hakeutumaan omatoimisesti sellaiseen asumismuotoon, jossa on mahdollista asua myös toimintakyvyn heikennettyä.

Vanhuspalvelulaista poistettaisiin mahdollisuus järjestää iäkkäiden henkilöiden pitkäaikainen laitoshoito sosiaalihuollon laitosyksiköissä siirtymäajan jälkeen. Pitkäaikaista laitoshoitoa voitaisiin järjestää terveydenhuollon laitoksissa ja niissäkin vain, jos siihen olisi lääketieteelliset tai potilasturvallisuuteen liittyvät perusteet.

Vanhuspalvelulakiin täsmennettäisiin iäkkäälle henkilölle sosiaalihuoltolain mukaisesti nimetyn omatyöntekijän tehtäviä ja laadittavan palvelusuunnitelman sisältöä.

Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi vanhuspalvelulain säännöstä siitä, milloin päätös asiakkaalle myönnetystä palvelusta on viimeistään toimeenpantava. Päätös olisi toimeenpantava pääsääntöisesti kolmen kuukauden sisällä asian vireille tulosta.

Ympärivuorokautisen hoidon mitoituksessa ei siirtymäajan jälkeen otettaisi enää huomioon kotiavustajia eikä hoitoapulaisia välittömään asiakastyöhön osallistuvina työntekijöinä, koska näille nimikkeille ei ole määritelty minkäänlaisia koulutusvaatimuksia.

Lääkehoidon koulutusta edellytettäisiin jatkossa myös iäkkäiden henkilöiden kotihoidossa.

Vanhuspalvelulakiin lisättäisiin säännös Terveyden- ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) velvollisuudesta seurata palvelujen laatua. Seurannan avulla saataisiin säännöllisesti tietoa henkilöstön riittävyydestä ja kotihoidon laadusta. Palveluja tuottavilla toimintayksiköillä ja hyvinvointialueilla olisi velvollisuus antaa THL:lle seurantaa varten tarvittavat tiedot. Lisäksi THL toteuttaisi asiakaskyselyjä. THL julkaisisi seurantaraportit toimintayksikkökohtaisina, jolloin julkisuuteen saataisiin vertailukelpoista tietoa eri toimintayksiköiden henkilöstöstä ja palvelujen laadusta. Seurantatietoa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi palvelujen hankinnassa ja valvonnassa.

Valviran näkemykset keskeisistä ehdotuksista

Kotihoidon riittävyyden ja laadun turvaaminen

Huoli kotihoidon henkilöstön riittävyydestä on valtakunnallinen ja tällä hetkellä hyvin vakava. Määrällisesti riittävä ja ammatillisesti osaava henkilöstö on keskeinen tekijä turvaamaan kotihoidon asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisten ja laadukkaiden palvelujen tuottamisen. Hallituksen esityksessä kotihoidon riittävyyden ja laadun varmistamiseksi sosiaalihuoltolakiin lisättäisiin säännökset kotikäyntien suunnittelusta ja kotihoidon toteuttamisesta. Näiden pykälien lisäämistä Valvira pitää perusteltuna. Palvelujen järjestäjällä tulee olla käsitys asiakkaiden palvelujen tarpeesta, jotta työntekijöiden henkilöstörakenne ja määrä voidaan suunnitella asianmukaisesti ja palvelut toteuttaa laadukkaasti ja asiakkaiden palvelu tarpeita vastaavasti.

Uusia teknologisia ratkaisuja ja innovaatioita kehitetään koko ajan ja niitä tarvitaan osana palvelukokonaisuutta. Kotihoidon henkilöstön riittävyyden varmistamiseksi tarvitaan myös uusia teknologisia ratkaisuja, jotta palvelutarpeeseen voidaan vastata oikea-aikaisesti ja henkilöstön työaikaa voidaan kohdentaa tarkoituksenmukaisesti. Valvira pitää kuitenkin tärkeänä, että teknologisten ratkaisujen soveltuvuus arvioidaan aina kunkin asiakkaan kohdalla yksilöllisesti.

kirjaamo@valvira.fi Puhelin 0295 209 111 www.valvira.fi

PL 43, 00521 Helsinki
Ratapihantie 9, 00520 Helsinki
Faksi 0295 209 700

Koskenranta 3, 96100 Rovaniemi
Faksi 0295 209 704

Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Kuitenkin oleellista on edelleen myös lisätä kotihoitoon osaavaa henkilöstöä, sillä ikääntyneiden määrän kasvaessa kotihoidon tarve myös tulee lisääntymään. Lisäksi kotiin annettavien palvelujen ensisijaisuudesta johtuen kotihoidon asiakkaana on hyvinkin paljon palveluita tarvitsevia ja myös turvallisen kotona asumisen varmistaminen, esimerkiksi muistisairaiden kohdalla korostuu. Valvira pitää tarkoituksenmukaisena, että sosiaalihuoltolakiin lisätään säännökset toimintayksikön johdon velvoitteesta ryhtyä toimenpiteisiin henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi, jos suunniteltuja kotikäyntejä ei voida toteuttaa. Tämän katsotaan selkeyttävän ja korostavan vastuita sekä omavalvonnallista velvollisuutta jatkuvasti seurata tilannetta ja myös tilanteen niin vaatiessa velvollisuutta viipymättä ryhtyä toimenpiteisiin henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi.

Tukipalvelut (19 §) ovat olennainen osa asiakkaan hyvinvoinnin ja kotona asumisen tukemista turvaavia, yleensä ensimmäiseksi käytettäviä palveluja. Osaamisvaatimukset tukipalvelujen tuottamiselle jäävät epäselviksi. Erityisen ongelmallinen on kohta 6, jonka mukaan tukipalveluina järjestetään yksilöllisen tarpeen mukaan ”muuta kuin 1–5 kohdassa tarkoitettua kotona asumista tukevaa palvelua”. Tältä osin säännöskohtaisessa perustelut kohdassa todetaan, ettei tukipalvelujen luettelo olisi nykyiseen tapaan tyhjentävä, vaan palvelujen järjestäjä voisi sisällyttää tukipalveluihin muitakin kuin 2 momentissa erikseen mainittuja palveluja, kuten esimerkiksi liikunnanohjaajan palveluja. Valvontahavaintojen perusteella aikaisemmin ns. tukipalveluiksi luettavaa palvelua on laajennettu toiminnan aloittamisen jälkeen siten, että ne ovat sisältäneet myös sosiaalihuoltoon kuuluviin tehtäviä, joiden katsotaan edellyttävän sote-ammattihenkilön osaamista ja myös lupahallinnon rekisteröintiä.

Kotihoidon (19 a §) tehtävät on vakiintuneesti katsottu olevan lähtökohtaisesti sellaisia, jotka edellyttävät sosiaali- tai terveydenhuollon ammatillista osaamista, sillä lähtökohtaisesti työntekijät työskentelevät asiakkaiden kodissa yksinään. Valvira pitäisi perusteltuna, että kotihoitoon määriteltäisiin asiakas- ja potilastyöhön osallistuvat henkilöt tai osaamisen taso, kuten on vanhuspalvelulain 3 a §:ssä tai turva-auttamispalvelua koskevassa 19 b §:ssä.

Valvira pitää tärkeänä, että kotihoidossa työskentelevien lähihoitajien ja sairaanhoitajien määrää lisätään, mutta moniammatillisen osaamisen varmistamiseksi tulisi lisätä muun muassa geronomeja ja sosionomeja. Kotihoidossa työskentelee jonkin verran myös hoiva-avustajia ja heidän tehtäviensä selkeyttämiselle olisi tarvetta, sillä Sosiaali- ja terveysministeriön kuntainfossa 8.10.2020 todetaan hoiva-avustajia voitavan hyödyntää pääsääntöisesti tehostetun palveluasumisen yksikössä. Kotihoidon henkilöstön työnjaossa tulisi huomioida työntekijöiden ammatillinen osaaminen, jotta varmistetaan aina asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisten laadukkaiden ja turvallisten palveluiden tuottaminen.

Valvira katsoo, että esityksessä olisi syytä kiinnittää huomiota sisällölliseen määrittelyyn. Esityksessä tulisi tarkentaa, mitä hoidolla osana kotipalvelua tarkoitetaan. Nykysääntelyn aikana ongelmallista on ollut rajanveto sen osalta

kirjaamo@valvira.fi Puhelin 0295 209 111 www.valvira.fi

PL 43, 00521 Helsinki
Ratapihantie 9, 00520 Helsinki
Faksi 0295 209 700

Koskenranta 3, 96100 Rovaniemi
Faksi 0295 209 704

mitä kotisairaanhoitoon sisältyviä tehtäviä voisi sisältyä kotihoitoon/kotipalveluun, ja missä tilanteessa. Valvira katsoo, että kotihoidossa tulee varmistaa riittävä terveydenhuollon osaaminen. Kuitenkin kotihoidon asiakkaan näkökulmasta kotipalvelun ja kotisairaanhoidon yhdistämistä pidetään tarkoituksenmukaisena ja arvioidaan myös edesauttavan hoidon kokonaisuuden toteutumista.

Nykyisen lainsäädännön mukaan kotisairaanhoidon tuottaminen yksityisesti on terveydenhuollon luvanvaraista toimintaa, kun taas kotipalvelu on sosiaalihuollon ilmoituksenvaraista toimintaa. On vaikea määrittää miltä osin kotisairaanhoitoa voisi toteuttaa ilman lupaa. On myös huomioitava, että luvaton yksityisen terveydenhuollon palvelujen tuottaminen on säädetty rikoslaissa rangaistavaksi. Sosiaalipalveluissa ei vastaavaa sääntelyä ole. Nykykäytännön mukaan yksityisten toimijoiden osalta kotipalvelu on rekisteröity yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain nojalla ja kotisairaanhoidon palvelulle on myönnetty lupa yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain nojalla. Epäselvä sääntely ja toiminnan edellytykset eri palvelujen välillä voi johtaa valvontaviranomaisten kesken epätarkoituksen mukaisesti eriäviin näkemyksiin toiminnan edellytyksistä lupa- ja rekisteröintiharkinnassa ja edelleen toiminnan aikaisessa valvonnassa.

Kotihoidon laajentaminen järjestettäväksi vuorokauden ajasta riippumatta

Kotihoidon asiakkaiden palvelutarpeet ovat vaihtelevia johtuen mm. yksittäisen asiakkaan toimintakyvystä ja tilanteesta. Valvira katsoo, että asiakkaan tarvitsemia ensisijaisia kotiin annettavia palveluja tulee pystyä järjestämään asiakkaan erilaisten palvelutarpeiden mukaisesti ja tarvittaessa myös kaikkina vuorokauden aikoina, joten lainsäädännön muutosta tältä osin pidetään hyvänä ja tarpeellisena. Muutoksen katsotaan yhdenmukaistavan asiakkaiden palvelujen saamista, kun lainsäädäntöön lisätään kotihoidon järjestämisvelvollisuus vuorokauden ajasta riippumatta. Nykyisellään kaikissa kunnissa kotihoitoa ei ole ollut mahdollista saada yöaikaan, vaikka tarve olisi ollut ja se on voinut joidenkin asiakkaiden kohdalla tarkoittaa jopa ennen aikaista ympärivuorokautiseen asumispalveluun siirtymistä. Ensisijainen lähtökohta kuitenkin on mahdollistaa iäkkään henkilön kotona asuminen mahdollisimman pitkään järjestämällä palveluita kotiin, ja usein se on myös iäkkään oma toive. Palveluita kotiin järjestettäessä tulee huolehtia vanhuspalvelulain 14 §:n 2 momentin mukaisten keskeisten periaatteiden huomioimisesta siten, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan. Järjestettävien palvelujen tulee vastata asiakkaan yksilöllistä tarvetta ja olla sekä riittävät että oikea-aikaiset. Lisäksi asiakkaiden toiveet ja esimerkiksi mahdollinen turvattomuus tulee huomioida palveluja järjestettäessä. Vain näin kyetään varmistamaan asiakkaiden hyvinvointi ja turvallisuus.

Vanhustenhuollon palvelujen painopisteen siirtyminen kotiin annettaviin palveluihin voi sisältää myös riskin. Vaikuttaa siltä, että painopisteen siirtäminen on aiheuttanut sen, että kotihoidon asiakkaat ovat aikaisempaa

Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

huonokuntoisempia ja siten tarvitsevat paljon palveluita. Myös tehostettuun palveluasumiseen ja pitkäaikaiseen laitoshoitoon säädetty henkilöstömitoitusvaatimus on aiheuttanut jonkin verran ympärivuorokautisten asumispalvelupaikkojen muuttamista palveluasumiseksi ja myös ns. kriteerien kiristymiseen ympärivuorokautiseen asumispalvelun myöntämiseen. Muuttuva sääntely ei saisi johtaa siihen, että ympärivuorokautisen asumispalvelun tarpeessa olevien palvelut pyrittäisiin järjestämään muutoin, jolloin on vakava riski asiakas- ja potilasturvallisuuden vaarantumiselle.

Turva-auttamispalvelut

Turva-auttamispalveluista säädettäisiin erillisessä pykälässä (19 b §), ja sitä pidetään tarpeellisena palvelujen järjestämisen yhteydenmukaistamiseksi. Valvira pitää erityisen hyvänä sitä, että pykälässä säädetään tarvittavasta ammatillisesta osaamisesta sekä avun tarpeen arvioinnin että avun antajan osalta. Tämän katsotaan vahvistavan turva-auttamispalvelun laatua ja asiakas- ja potilasturvallisuutta. Valvira myös toteaa, että turva-auttamispalvelun asiakkaat ovat haavoittuvassa olevia ja palvelun asianmukaisuudella on erityistä merkitystä asiakkaiden hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden kannalta. Valvontaan on tullut epäkohtailmoituksia, joissa vartijat ovat tehneet ”turva-auttajina” kotipalvelukäyntejä ja ovat saattaneet johtaa väärään palvelutarpeen arviointiin tai vakavaan asiakasturvallisuuden vaarantumiseen. Valvontahavaintojen perusteella esimerkiksi turvarannekkeen välityksellä tulevat tilannearviot ja käynnit asiakkaan luona ovat ennakoimattomia ja yllättäviä, hyvin usein sote-ammattihenkilön osaamista ja koulutusta vaativia.

Asumispalvelujen uudistaminen

Valvira pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että yhteisöllisiä asumisen ratkaisuja innovatiivisestikin kehitetään, mutta palveluja kehitettäessä tulee myös huolehtia ja varmistaa, että järjestettävät ja tuotettavat palvelut vastaavat asiakkaiden palvelujen tarvetta ja varmistavat asiakas- ja potilasturvallisuuden toteutumisen.

Valvira toteaa, että yhteisöllisen asumisen asiakkailla voisi olla merkittävästikin toisistaan poikkeavat palvelutarpeet palvelujen tavoitteiden, sisällön ja määrän suhteen. Ehdotetussa pykälässä ei määriteltäisi yhteisöllisen asumisen asiakkaille heidän tarvitsemiensa hoito- ja hoivapalvelujen organisointitapaa. Palvelun voisi siten tuottaa esimerkiksi yksi tai useampi yksikön ulkopuolinen yksityinen tai julkinen palvelujen tuottaja. Palvelut voisi esityksen mukaan myös osaksi tai kokonaan toteuttaa yksikön oman henkilökunnan avulla. Esityksen perusteella jää epäselväksi muun muassa henkilöstön rakenteeseen ja määrään liittyviä käytännön kysymyksiä, miten tällaisia palveluja johdettaisiin, omavalvontaa toteutettaisiin ja toimintaa valvottaisiin.

Koska palvelujen organisointitapa voi vaihdella, voisi palvelujen tuottajia yhdessä yksikössä olla merkittävä määrä. Toimintayksikön vastuuhenkilön ja myös palvelujen tuottajan näkökulmasta tilanne voisi olla hyvinkin

Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

omavalvonnallisesti haastava, kuten myös mikäli jälkikäteisessä/toiminnanaikaisessa valvonnassa henkilöstön riittävyyttä/palveluiden järjestämistä olisi tarvetta selvittää ja arvioida. Epäselväksi jää, kuka kantaa kokonaisvastuun palvelusta. Jos yhteisöllinen asuminen rekisteröidään sosiaalipalveluna, niin epäselväksi jää tämä kokonaisvastuun kantaminen. Yhteisöllisen asumisen järjestämisen edellytyksenä on toimintakyvyn alentuminen korkean iän, sairauden tai vamman vuoksi, jää epäselväksi, kuinka kykenevä asiakas on pitämään osaltaan huolta siitä, että saa tarvitsemansa palvelut. Olisi syytä tarkentaa, miltä osin vastuuhenkilön tulisi huolehtia palveluiden järjestämisen asianmukaisuudesta, kun palveluiden järjestämistapoja yhteisöllisessä asumisessa voisi olla useita. Epäselväksi jää myös, mikä olisi omatyöntekijän rooli ja vastuu.

Valvira pitää erityisen ongelmallisena palveluiden järjestämisen, toimivan omavalvonnan ja myös viranomaisvalvonnan näkökulmasta sosiaalihuoltolain 46 c §:n mukaista yhteisöllisen asumisen ja ympärivuorokautisen palveluasumisen yhdistämistä. Pykälän tavoite edistää sellaisten asumismuotojen kehittymistä ja lisääntymistä, jotka mahdollistavat, että ihminen saa elää loppuelämänsä tutussa kodissaan, ja hän saa sinne palvelutarpeen mukaiset palvelut. Käytännön toteuttamisessa arvioidaan olevan merkittäviä haasteita, sillä asiakkaiden palvelutarpeet voivat vaihdella hyvinkin merkittävästi. Lisäksi tällä hetkellä ja todennäköisesti myös tulevina vuosina on ongelmia henkilöstön riittävyydessä. Lisäksi kun nykyisellääänkin ns. hybridiyksiköissä on ollut vaikeuksia henkilöstömitoituskyselyyn vastaamisessa, voidaan ennakoida, että jatkossa mitoituksen valvonta vaikeutuisi.

Ehdotetun 46 c §:n osalta ei säännellä, minkälaisia vaikutuksia muutoksilla olisi lupa- ja valvontaviranomaisen työhön, sen ylläpitämiin rekistereihin ja mahdollisiin palvelujen tuottajilta edellytettäviin toimenpiteisiin. Toimintayksikkö -käsitettä on tarkasteltava suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Nykyisellääänkin toimintayksikön määritelmä on aiheuttanut tulkintaongelmia mm. sellaisissa yksiköissä, joissa tuotetaan sekä tehostettua että ns. tavallista palveluasumista. Mitoitusseurannan arvioidaan jatkossa merkittävästi vaikeutuvan, mikäli samassa rakennuksessa tuotettavat palvelut eivät ole selkeästi yksilöitävissä ja viranomaisten rekisterissä.

Valvira arvioi, että esityksen mukainen sääntely voi aiheuttaa vakavia riskejä asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisten palveluiden toteutumiselle sekä asiakas- ja potilasturvallisuudelle. Valvontahavaintojen perusteella ns. hybridiyksiköissä asiakkaiden erilaisia palvelutarpeita ei aina tunnisteta ja se on voinut johtaa vakaviinkin palvelutarpeiden laiminlyönteihin.

Johtaminen ja omavalvonta

Vanhustenhuollon kriisin yhteydessä tuli selvästi esille puutteet yksiköiden johtamisessa ja omavalvonnan toimeenpanossa, joten Valvira pitää perusteltuna näiden säännösten tarkentamista. Sosiaalihuoltolain 46 a ja vanhuspalvelulain

21 §:ssä säädetään johtamisesta ja käytetään ilmaisua ”toimivaltuuksien rajoissa” voi aiheuttaa epäselvyyksiä ja tulkintaongelmia palveluista vastaavien eri tahojen välillä. Valvontahavaintojen mukaan on usein tosiasiallisesti niin, että esimerkiksi toimintayksikön johtajilla ei ole toimivaltaa päättää resurssointiin liittyvistä kysymyksistä, joten siitä näkökulmasta lisäystä ”toimivaltuuksien rajoissa” pidetään asianmukaisena.

Asumisen ennakointi neuvontapalveluissa

Kunnissa on lisätty ikäihmisten palveluneuvontaa ja tehdään myös ennaltaehkäiseviä kotikäyntejä esimerkiksi 75-vuotta ja 80-vuotta täyttävien luokse. Kotikäyntien tavoitteena on kartoittaa iäkkäiden palvelujen tarvetta, tarjota kotona asuville iäkkäille tietoa saatavilla olevista palveluista ja tarvittavia palveluja järjestämällä tukea ikäihmisiä säilyttämään toimintakykynsä mahdollisimman pitkään. Ennalta ehkäisevissä kotikäynneissä on pyritty myös kartoittamaan toimintakyvyn heikkenemistä ennakoivia riskitekijöitä ja asumiseen liittyviä asioita. Valvira pitää asumismuodon ennakointia sinällään tärkeänä ja siten on mahdollista lisätä turvallisen kotona asumisen aikaa. Asumiseen liittyviä haasteita ovat esimerkiksi lämmitysmuoto (kuten puulämmitys), pesutiloissa olevat puutteet (kuten ulkosauna/sauna kellarissa) ja asuintilojen esteettömyyden haasteet (kuten kynnykset ja portaat).

Pitkäaikaisen laitoshoidon lakkauttaminen sosiaalihuollon yksiköissä iäkkäiden osalta

Ikääntyneiden laitoshoidon paikkoja on lakkautettu viime vuosien aikana. Käytännössä tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon asiakkaiden palvelutarpeiden osalta ei ole ollut merkittävää eroa, eikä kaikissa kunnissa pitkäaikaista laitoshoitoa sosiaalihuollon yksikössä iäkkäille ole järjestetty lääketieteellisestä tai asiakas- ja potilasturvallisuuteen liittyvästä perusteesta huolimatta. Valvira katsoo siirtymäajan 1.1.2028 asti olevan riittävän pitkä, että laitoshoidon hallittu alasajo on mahdollista toteuttaa ilman, että asiakkaiden siirtoihin olisi enemmälti tarvetta. Valvira kuitenkin pitää tärkeänä, että esimerkiksi laitoshoidon yksiköissä olleet psykogeriatriset asiakkaat (potilaat) saavat tarvitsemansa palvelut ja että henkilöstön osaaminen varmistetaan.

Omatyöntekijä

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään ”Laitos- ja palveluasumisen laadun valvonta vanhustenhuollossa” 20.4.2020 (4944/2020) todennut kunnissa olevan epätietoisuutta siitä, milloin muistisairaalle vanhukselle tulisi nimetä omatyöntekijä. Kunnissa on ollut epätietoisuutta myös siitä, kuka voi toimia iäkkään henkilön omatyöntekijänä. Kunnat ovat esimerkiksi tulkinneet eri tavoin, millä kriteereillä iäkäs asiakas voidaan katsoa erityistä tukea tarvitsevaksi ja tulisiko omatyöntekijä tai hänen työparinsa olla sosiaalihuollon ammatinharjoittamislaissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä.

Muistisairaat vanhukset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevia, eivätkä he kykene itsenäisesti valvomaan omaa etuaan. Apulaisoikeusasiamies piti ongelmallisena sitä, että henkilön, jonka pitäisi huolehtia asiakkaan riittävistä sosiaalipalveluista, ei olisi sosiaalialan ammattihenkilö. Tällöin vaarana on, ettei asiakkaalle ja hänen omaisilleen tai läheisilleen anneta riittävästi tietoa eri palvelumuodoista palvelutarpeen muuttuessa ja asiakas voi jäädä ilman tarvitsemiaan palveluja. Apulaisoikeusasiamies on pitänyt virheellisenä kunnissa tehtyä tulkintaa, jonka mukaan omatyöntekijän nimeäminen ei ole tarpeen, jos muistisairas vanhus asuu ympärivuorokautisissa palveluissa. Lainsäädännön lähtökohta on, että kaikilla asiakkailla on oikeus omatyöntekijään. Omatyöntekijän nimeämättä jättäminen erityisen haavoittuvassa asemassa oleville muistisairaille asiakkaille ei siten ole lainmukaista.

Valvira yhtyy apulaisoikeusasiamiehen em. näkemykseen ja pitää hyvänä, että iäkkäälle henkilölle sosiaalihuoltolain mukaisesti nimetyn omatyöntekijän tehtäviä täsmennettäisiin. Asiakkaan toimintakyvyn muutoksen seuraamista pidetään erityisen tärkeänä, jotta kyetään varmistamaan palvelutarpeen mukainen palvelujen järjestäminen. Valvira lisäksi katsoo, että omatyöntekijän vastuuta ja roolia suhteessa omahoitajaan tulisi selkeyttää. Edelleen pykälässä tulisi tarkentaa sosiaalihuoltolain 42 §:n sisällön soveltamista siltä osin, milloin ikääntyvän henkilön katsotaan olevan sosiaalihuoltolain 42 §:n tarkoittama erityistä tukea tarvitseva henkilö. Samoin tulisi selkeyttää, minkälaisissa tilanteissa omatyöntekijän tulisi olla laillistettu sosiaalityöntekijä.

Palvelusuunnitelma

Valvira katsoo, että lisäys palveluiden suunnittelusta on hyvä ja asianmukainen. Sen arvioidaan tarkentavan palvelusuunnitelman sisältöä, ja edellytettäisiin palveluiden suunnittelemista niin, että ne vastaavat määrältään, sisällöltään ja ajoitukseltaan asiakkaan tarpeita.

Päätös sosiaalipalvelujen myöntämisestä

Sosiaalihuoltolain 45 §:ssä ja vanhuspalvelulain 18 §:ssä on ollut osin ristiriitaa keskenään. Valvira pitää esitettyä muutosta vanhuspalvelulain 18 §:n 2 momentin muuttamista niin, että se vastaa päätöksen täytäntöönpanolle asetetun määräajan osalta sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin säännöstä perusteltuna ja myös parantavan iäkkäiden henkilöiden oikeutta saada tarvitsemansa palvelut kohtuullisessa ajassa.

Ympärivuorokautisen hoidon mitoitukseen huomioitavat työntekijät

Ympärivuorokautisessa hoidossa olevat iäkkäät henkilöt ovat yhä enemmän monisairaita, joten henkilöstöltä vaaditaan vahvaa ammatillista osaamista. Valvira pitää hyvänä, että ympärivuorokautisen hoidon mitoituksessa ei siirtymäajan jälkeen otettaisi huomioon kotiavustajia eikä hoitoapulaisia, sillä heillä ei lähtökohtaisesti ole suoritettuna sosiaali- eikä terveydenhuollon ammatillisia opintoja. Koska kotiavustajat ja hoitoapulaiset eivät ole sosiaali- ja

terveydenhuollon ammattihenkilöitä, eivät he kuulu ammattihenkilökunnan piiriin. Muutoksen katsotaan osaltaan parantavat ympärivuorokautisen hoidon laatua.

Lääkehoidossa tapahtuneet virheet voivat aiheuttaa jopa asiakkaan kuoleman. Valvira pitää perusteltuna, että lääkehoidon toteuttamista koskeva sääntely laajennetaan vanhuspalveluin 3 a §:stä kaikkiin iäkkäille henkilöille tuotettaviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin (20 §). Sen katsotaan osaltaan parantavan kotihoidon asiakkaiden asiakas- ja potilasturvallisuutta. Lisäksi pidetään hyvänä, että säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan Turvallinen lääkehoito -oppaaseen, jonka pohjalta valvontaviranomaisetkin ohjaavat ja valvovat palveluja.

THL:n seuranta

THL:n Vanhuspalvelujen tila -tiedonkeruussa on seurattu vanhuspalvelulain toteutumista kunnissa ja toimintayksiköissä vuodesta 2013 alkaen. Valvira pitää hyvänä, että vanhuspalvelulakiin lisättäisiin säännös THL:n velvollisuudesta seurata palvelujen laatua. Tämä selkiyttäisi palveluja tuottavien toimintayksiköiden ja hyvinvointialueiden velvollisuutta antaa THL:lle seurantaa varten tarvittavat tiedot esimerkiksi henkilöstöstä. Valviran tietoon on tullut jonkin verran kriittisyyttä ja vastahakaisuutta valvontaviranomaisten pyytämien valvottaa varten tarvitseminen tietojen toimittamisessa.

Muu huomio

Sosiaalihuoltolain 21 §:n 4 momentissa säädetään tehostetun palveluasumisen tuottamisesta. Nyt ehdotetaan, että tehostettu palveluasuminen korvautuisi ympärivuorokautisella asumisella. Laissa kehitysvammaisten erityishuollosta 42 b §:ssä säädetään rajoitustoimenpiteiden käyttöä koskevien säännösten soveltamisalasta. Pykälän 1 momentissa rajoitustoimenpiteiden käyttäminen on liitetty tehostettuun palveluasumiseen, mutta kuitenkaan esitykseen ei ole sisällytetty kehitysvammalakia ja siihen edellytettävää muutosta.

Vaikutukset valvontaan

Omavalvonta on aina ensisijainen valvonnan muoto ja sitä on myös tässä esityksessä korostettu, mitä Valvira pitää hyvänä ja perusteltuna. Sosiaalihuoltolain omavalvontapykälään tehdyt lisäykset korostavat palvelujen seuraamista ja kehittämistä palautteen perusteella. Lisäksi omavalvontasuunnitelman toteutumisen seurantaan perustuvat havainnot ja niiden perusteella tehtävät toimenpiteet on julkaistava, mitä pidetään myös perusteltuna ja katsotaan lisäävän esimerkiksi omaisten tietoisuutta tehdyistä kehitystoimista.

Sosiaalihuoltolain 49 b §:ssä edellytetään toimintayksikön johtajalta kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi omavalvonnallisia toimenpiteitä. Valvira katsoo pykälän selkeyttävän toimintavelvollisuuksia toimintayksikön johtajan ja toimintayksikön henkilöstöpolitiikasta vastaavan osalta.

Valvira
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Viranomaisvalvontaa tekevät kunnat (1.1.2023 alkaen hyvinvointialueet), aluehallintovirastot ja Valvira. Valvira arvioi, että yhteisöllisen asumisen ja ympärivuorokautisen asumisen yhdistämisen 46 c § olisi haastava valvottava sekä omavalvonnan että viranomaisvalvonnan näkökulmasta. Yhteisöllisen asumisen ja ympärivuorokautisen palveluasumisen rakennuskokonaisuus voisi olla jossain tapauksissa hyvinkin suuri ja siten asiakkaiden määrä merkittävä. Lisäksi kun asiakkaiden palvelutarve voisi vaihdella suuresti, miten omavalvonnallisesti kyetään varmistamaan asiakkaiden saavan palvelutarpeen mukaiset palvelut ja että ajantasainen palvelujen tarve olisi tiedossa.

THL:n toteuttamassa Vanhuspalvelujen tila -kyselyssä on havaittu haasteita vastaamisessa erityisesti ns. hybridiyksiköiden osalta. Kyselyihin vastaamisen ja selvitysten antamisen haasteiden voidaan ennakoida lisääntyvän. Myöskään valvonta näiden yksiköiden osalta ei olisi ongelmatonta. Ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, ettei valvonnassa kyettäisi jälkikäteisesti/toiminnanaikaisesti asioita selvittämään siten, että varmistettaisiin kaikkien osapuolien oikeusturvan toteutuminen.

Valtakunnallista seurannan kehittämistä (THL) ja kyselyihin vastaamisen velvoittavuutta Valvira pitää hyvänä, sillä sitä kautta saataisiin säännöllisesti mahdollisimman ajantasaista ja yhtenäistä tietoa, mikä helpottaisi sekä valvontaviranomaisten valvontaa että omavalvontaa. Vaikutukset pitkällä aikavälillä riippuvat kuitenkin myös valvonnan ohjauksessa ja johtamisessa tehtävistä valinnoista sekä mahdollisesta uudesta valvonnan menettelyjä muuttavasta sääntelystä.

Sosiaalipalveluiden, erityisesti vanhustenhuollon henkilöstön saatavuuden haasteet voivat heijastua lisääntyvinä valvontatehtävinä. Valvonnan resurssit sekä palvelujen järjestäjillä että valvontaviranomaisilla tulee turvata, jotta kyetään varmistamaan valmius ja kyky valvoa asiakkaiden oikeusturvaa, heidän saamiensa palvelujen asianmukaisuutta ja laatua sekä tasapuolista ja itsemääräämisoikeutta kunnioittavaa kohtelua.

Ratkaistu: 03.02.2022
Ratkaisija: Henriksson Markus
Virka-asema: Ylijohtaja
Esittelijät:
Lantto Marja-Leena, Ylitarkastaja

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

kirjaamo@valvira.fi
Puhelin 0295 209 111
www.valvira.fi

PL 43, 00521 Helsinki
Ratapihantie 9, 00520 Helsinki
Faksi 0295 209 700

Koskenranta 3, 96100 Rovaniemi
Faksi 0295 209 704