Sari Kehusmaa

02.02.2022

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Viite: Lausuntopyyntönne 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 ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 231/2021 vp)

Lausuntopyynnössä pyydetään lausuntoa hallituksen esityksestä (HE 231/2021 vp). Esityksen keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kotihoidon resursseja ja laatua, lisätä iäkkäiden asumiseen välimuotoisia palveluratkaisuja ja kehittää palvelujärjestelmää.

Lakiin esitetään säädöksiä yhteisöllisestä asumisesta, yö-kotihoidosta ja turva-auttajapalvelusta. Laista poistettaisiin mahdollisuus järjestää iäkkäiden henkilöiden pitkäaikainen laitoshoito sosiaalihuollon laitosyksiköissä (nk. vanhainkodit). Lakiin lisättäisiin säännös omatyöntekijän tehtävien täsmentämisestä sekä palvelujen laadun seurannasta. Lisäksi täsmennettäisiin säännöksiä palvelusuunnitelmasta, päätöksenteosta, kotihoidon henkilöstön riittävyydestä, johtamisesta sekä omavalvonnasta.

Pääosin ehdotetut muutokset koskevat iäkkäitä henkilöitä, mutta sosiaalihuoltolain muutoksia sovellettaisiin iäkkäiden henkilöiden lisäksi muihinkin asiakasryhmiin. Säännökset lapsiperheen oikeudesta kotipalveluun on kuitenkin esityksessä erotettu omaksi kokonaisuudekseen. Ne on muotoiltu niin, että ne kuvaavat nykyistä täsmällisemmin lapsiperheen tarpeita, mutta säilyvät asiasisällöltään pääosin ennallaan.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Kuitenkin iäkkäiden henkilöiden sosiaalihuollon pitkäaikaisen laitoshoidon (nk. vanhainkodit) lopettaminen olisi toteutettava siirtymäajalla vuoden 2027 loppuun mennessä.

Tarve uudistukselle

Vanhuspalvelujen tarve nousee suurien ikäluokkien siirtyessä tyypilliseen vanhuspalvelujen käyttöikään. Ensin käyttäjämäärät kasvavat kotihoidossa. Samanaikaisesti hoitohenkilöstön saatavuus heikkenee, kun aikaisempaa pienemmät ikäluokat siirtyvät työmarkkinoille. Kevan ennusteen mukaan seuraavan kymmenen vuoden aikana kunta-alan työntekijöistä jää eläkkeelle kolmasosa. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (THL) pitää tärkeänä, että hoitohenkilöstön koulutusmääriä nostetaan esityksen mukaisesti ja, että myös muut keinot käytetään henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi. Lisäksi henkilöstön saatavuuden rajoite tulee huomioida palvelujärjestelmää kehitettäessä. THL arvioi iäkkäiden palvelujen rakenteen tarvitsevan muutoksia jo lyhyellä aikavälillä ja hallituksen esityksen tukevan näiden muutosten toteuttamista.

Hallituksen esityksen vaikutus palvelurakenteeseen ja asiakkaisiin

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyy toimenpiteitä, jotka muuttavat palvelurakennetta kestävämpään suuntaan ja hillitsevät henkilöstötarpeen kasvua vanhuspalveluissa. Erityisesti välimuotoisten asumisratkaisujen lisääminen keventää toteutuessaan palvelujärjestelmää. Asiakkaille voidaan järjestää heidän palvelutarvettaan paremmin vastaavat palvelut, kun palveluvalikoima esityksen mukaisesti monipuolistuu. Keskeinen riski esityksen tavoitteisiin pääsemisessä liittyy siihen, saadaanko kotihoidon palveluihin palkattua jatkossa riittävästi henkilöstöä. Marraskuussa 2021 toimintayksiköt arvioivat, että kotihoitoon ja tavalliseen palveluasumiseen tarvitaan lisää 2900 sosiaali- ja terveysalan koulutuksen saanutta työntekijää ja 554 muuta työntekijää vakituisiin työsuhteisiin vuoteen 2023 mennessä.

Yhteisöllinen asuminen

Asumispalveluihin esitetään uutta yhteisöllisen asumisen kokonaisuutta, jossa asiakkaan palvelut järjestettäisiin erikseen tukipalveluina, kotihoitona ja tarvittaessa muina sosiaalipalveluina. Laissa ei edellytettäisi, että kohteessa on oma henkilöstö sen asukkaiden palveluja varten, vaan käytännössä palvelut voidaan järjestää yhtä asumisyksikköä laajempina kokonaisuuksina. THL arvioi, että tämä tehostaa palvelujen tuottamista. Lisäksi asiakkaat voivat yhteisöllisessä asumisessa aiempaa joustavammin yhdistää eri palveluntuottajien palveluita yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti.

THL toteaa, että esitys antaa mahdollisuuden keventää palvelurakennetta. Koska yhteisöllinen asuminen sijoittuu kotihoidon ja ympärivuorokautisen palveluasumisen väliin, se todennäköisesti vähentää ympärivuorokautisen palveluasumisen kasvupainetta. Tämä kuitenkin edellyttää, että asiakkaan palvelutarve arvioidaan aina RAI-järjestelmällä ja tarpeen muuttumista säännöllisesti seurataan, jotta asiakas aina saa aina tarvitsemansa palvelut.

Uusi välimuotoinen palveluratkaisu hillitsee työvoimatarpeen kasvua myös kotihoidossa, koska osa kotihoidon käynneistä on mahdollista järjestää jatkossa ryhmämuotoisina palveluina (esimerkiksi ruokailu, osa sairaanhoidollisista toimista tai toimintakyvyn ylläpidosta).

THL arvioi, että erityisesti muistisairauksia sairastavat kotihoidon asiakkaat hyötyvät uudesta yhteisöllisen asumisen ratkaisusta, jossa voidaan tarjota tavanomaista asumista turvallisempi asumisympäristö. Jatkossa yhteisöllinen asuminen tarjoaisi mahdollisuuden itsenäisempään elämään myös osalle nykyisistä tehostetun palveluasumisen asiakkaista, kun asukkaan on mahdollista saada riittävät turva-auttajapalvelut ja yöaikainen kotihoito yhteisölliseen asumiseen. Yhteisölliseen asumiseen liittyvä velvoite järjestää ryhmätoimintaa lisää mahdollisuuksia toimintakykyä ylläpitävään ja erityisesti muistisairauksia ennaltaehkäisevään toimintaan.

THL arvioi kuntien riittämättömän varautumisen ikäasumisen tarpeen kasvuun hidastavan yhteisöllisen asumisen toimeenpanoa. Vuoden 2020 kuntakyselyssä selvisi, että kaksi kolmasosaa kunnista ei ole vielä tehnyt edes suunnitelmaa ikäasumisen tarpeisiin vastaamiseksi. Hallituksen esityksen toimeenpanossa tuleekin huolehtia toimista, joilla yhteisöllisen asumisen kehitystä voidaan suunnitellusta selvästi nopeuttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi ARAn rahoituksen ohjaaminen investointien tueksi. Toimeenpanoa vaikeuttaa se, että yhteisöllinen asuminen sijoittuu jatkossa kunnan ja hyvinvointialueiden tehtävien rajapintaan ja tulee vaatimaan yhteistyötä kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Kunnilla on velvoite huolehtia alueensa asumisen tarpeisiin vastaamisesta ja hyvinvointialueilla velvoite huolehtia riittävistä palveluista. Toiminnan yhteensovittaminen tulee vaatimaan rakenteita, joilla tilannetta seurataan, toimeenpanosta sovitaan ja tulevien tarpeiden ennakointia tehdään.

Muutosten vaikutus palvelujen saantikriteereihin

THL yhtyy hallituksen esityksessä annettuun arvioon iäkkäiden pitkäaikaisen laitoshoidon (nk. vanhainkotihoidon) vaiheittaisesta poistamisesta sosiaalihuollon laitosyksiköissä, eikä odota sen vaikuttavan nykyisen tehostetun palveluasumisen, myöhemmin ympärivuorokautisen palveluasumisen, saamisen kriteereihin. Sen sijaan THL pitää todennäköisenä, että yhteisöllinen asuminen uutena palveluna vaikuttaa pidemmällä aikavälillä ympärivuorokautisen palveluasumisen kriteereihin ja muuttaa palvelurakennetta kevyempään suuntaan. Hallitus esittää hallittua muutosta, jossa ensin parannetaan välimuotoisen asumisen palveluja ja palveluasumisen kriteerejä voidaan muuttaa vasta, kun korvaavia palveluja on tosiasiallisesti olemassa.

Kotona asumista tukevat palvelut

Kotona asumisen tukeminen entistä tehokkaammin toimin on hallituksen esityksen tavoitteena. Palvelujärjestelmän näkökulmasta esitykseen sisältyvä yö-kotihoidon laajentaminen ja turva-auttamispalvelu lisäävät erityisesti muistisairaan henkilön mahdollisuutta asua omassa kodissaan tai yhteisöllisessä asumisessa ja siten vähentävät painetta henkilöstöintensiiviseen ympärivuorokautiseen palveluasumiseen.

THL yhtyy hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa esitettyyn arvioon siitä, että yö-kotihoidon järjestäminen ei merkittävästi lisää kotihoitoon tarvittavan kokonaishenkilöstön määrää. Osin siksi, että yö-kotihoitoa jo nyt laajalti järjestetään ja osin siksi, että kotihoidon henkilöstötarpeen sanelee pitkälti aamun tuntien asiakaskäyntien ruuhkahuippu. Jos aamun asiakaskäyntien ruuhkahuippua kyetään tasaamaan koko vuorokauden ajalle, johtaa se henkilöstöresurssin joustavampaan käyttöön. Myös asiakkaan näkökulmasta muutos on positiivinen. Varhaisia aamun tai yön käyntejä tarvitsevat asiakkaat eivät joudu odottamaan tarvitsemaansa palvelua, vaan se kyetään järjestämään heille yön aikana.

THL arvioi, että hallituksen esityksen mukaiset toimenpiteet tukevat palvelujärjestelmän muutosta. Erityistä huomiota THL toivoo kiinnitettävän ryhmämuotoisten palvelujen kehittämiseen. ”Avoin RAI”-tietokannan mukaan yli puolet (64 %) kotihoidon asiakkaista ovat toimintakyvyltään itsenäisiä, vaikka heillä onkin palvelutarvetta aiheuttavia sairauksia. Tämän perusteella arvioituna merkittävä osa kotihoidon asiakkaista kykenisi osallistumaan ryhmämuotoisiin palveluihin. Tällä hetkellä kotihoidon henkilöstö kulkee kuitenkin tavallisesti asiakkaan luokse kotikäynnille.

THL:n kyselytutkimus vanhuspalvelujen asiakkaille vuonna 2020 osoitti, että kotihoidon asiakkaat ovat Suomessa pitkälti sidottuja asuntoonsa, jossa odottavat eri palveluntuottajien käyntejä. Arki on virikkeetön ja esim. ulkoilumahdollisuudet olivat kotihoidon asiakkailla yhtä heikot kuin ympärivuorokautisen hoidon asiakkailla, eikä tässä ollut tapahtunut muutosta verrattuna vuoteen 2016. Jatkossa tulee huolehtia, että entistä useammin toimintakyvyltään itsenäiset asiakkaat pääsisivät liikkumaan kotoaan moniammatillisesti toteutettuun ryhmäpalveluun. Ryhmäpalvelujen järjestäminen paitsi tehostaa henkilöstöresurssin käyttöä myös laajentaa kotihoidon asiakkaiden elämänpiiriä sekä ylläpitää sosiaalista kanssakäymistä. Erityisesti muistisairaat tarvitsevat jatkuvaa sosiaalisten taitojen ylläpitämistä, koska taidot, joita henkilö ei arjessa käytä, menetetään usein pysyvästi.

Etäpalvelut ovat yleistyneet vanhuspalveluissa korona-aikana, mutta THL korostaa, että niiden kehittäminen jatkossakin on tärkeää. Teknologia tarjoaa jo tällä hetkellä laajan kirjon keinoja ja työkaluja tukea ikääntyvien henkilöiden itsenäistä kotona asumista, terveyttä, hyvinvointia ja turvallisuutta. Lääkehoidon ja ruokailun varmistaminen etäpalveluin on jo monissa kotihoidon toimintayksiköissä vakiintunut käytäntö. Sen sijaan kuntoutuspalveluita

etänä toteutti THL:n kyselyn mukaan vain kolmannes kotihoidon toimintayksiköistä ja kulttuuri- ja liikuntapalveluita vain neljännes.

Kotihoidon riittävyys

Kotihoidon palvelua pyritään hallituksen esityksessä parantamaan useilla keinoilla. Toisaalta esitys sisältää tarkennuksia kotihoidon käyntien suunnittelun ja toteuttamisen parantamiseksi ja toisaalta henkilöstön saatavuuden varmistamiseksi.

THL toteaa, että kotihoidon riittävyys on vanhuspalvelujen kriittinen kohta ja se vaatii jatkuvaa seurantaa sekä valtakunnallisesti että aluetasolla. THL:n marraskuun 2021 kyselyn perusteella kotihoidon yksiköistä joka viides raportoi toimivansa riittämättömällä henkilöstöllä viikoittain tai useammin ja 11 prosentissa yksiköistä henkilöstö teki ylitöitä päivittäin tai lähes päivittäin. Tulokset osoittavat kotihoidon merkittävän lisäresurssien tarpeen jo tällä hetkellä. Lisäksi ennakoitavissa oleva kotihoidon asiakasmäärien kasvu asettaa palvelun järjestäjät vaikeasti ratkaistavan ongelman eteen. Riskinä on, että mikäli kotihoitoon ei saada riittävästi henkilöstöä, joudutaan palvelun saantikriteerejä uudelleen tarkastelemaan. Henkilöstön riittävyyden näkökulmasta kotona asuvien palveluja tulee kehittää nykyistä enemmän ryhmämuotoisten palvelujen suuntaan silloin, kun se on mahdollista. THL kuitenkin korostaa, että kotiin vietävät palvelut tulee aina turvata niitä palvelutarpeen mukaan tarvitseville.

Palvelujen laatuun vaikuttavat tekijät

Vanhuspalveluissa havaittiin huomattavia epäkohtia, jotka johtivat nyt käsillä olevaan lainsäädännön uudistamistarpeeseen. Keskeinen laatutekijä palvelussa on riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö. Hallituksen esitys sisältää toimia henkilöstöjohtamisen parantamiseksi, alan houkuttelevuuden lisäämiseksi ja riittävän henkilöstömäärän seuraamiseksi. THL pitää näitä toimenpiteitä välttämättöminä, jotta iäkkäät ja heidän omaisensa voivat luottaa palvelujärjestelmään ja alalle saadaan jatkossakin riittävästi työvoimaa.

Palvelun laadun seurantaa tehostaa valtakunnallinen vanhuspalvelujen asiakaskysely, joka esitetään THL:n tehtäväksi joka toinen vuosi. Asiakkaalle vanhuspalvelut ovat keskeinen osa arkielämää ja päivittäisistä toiminnoista selviytymistä. Osalle asiakkaista vanhuspalvelut luovat täysipäiväisen asumis- ja elinympäristön. On siis tärkeää, että asiakas saa tarvitsemiaan palveluita riittävästi, ja että hänelle myös annetaan mahdollisuus vaikuttaa ja antaa palautetta niistä. Jatkossa THL:n julkisesta tietokannasta on tarkasteltavissa jokaisen vanhuspalvelujen toimintayksikön asiakastyytyväisyystiedot. Tietoja palvelun tuottajat voivat käyttää palvelunsa kehittämiseen ja samalla iäkkäät itse sekä heidän omaisensa saavat tietoa eri toimintayksikköjen asiakaskokemuksesta.

Lainsäädännön toteutumisen seuranta

Vanhuspalvelulain toimeenpanon seuranta toteutetaan jatkamalla THL:n tekemää Vanhuspalvelujen tila -seurantaa, jolla on seurattu vuodesta 2013 vanhuspalvelulain toteutumista. Seuranta on kattanut sekä ympärivuorokautisen hoidon että kotihoidon. Hallituksen esityksen mukaisesti asiakastyytyväisyyskysely liitetään osaksi tätä kokonaisuutta. Ajantasainen seuranta mahdollistaa laatupoikkeamien havaitsemisen nopeasti ja antaa valvontaviranomaiselle mahdollisuuden vahvistaa vanhuspalvelujen ennakollista valvontaa.

Kokonaisuutena katsoen THL pitää tärkeänä, että ikäihmisten palveluiden ja erityisesti kotihoidon kehittämiseen panostetaan riittävästi. THL katsoo, että hallituksen esitys muuttaa palvelujärjestelmää kestävämpään suuntaan ja siinä esitetyt toimenpiteet parantavat erityisesti muistisairaiden kotihoidon asiakkaiden tilannetta. THL katsoo, että esitetyt toimet eivät todennäköisesti riitä turvaamaan vanhuspalveluihin riittävää henkilöstöä asiakasmäärien kasvaessa, vaikka esityksessä onkin useita henkilöstön riittävyyttä parantavia toimia. Vanhuspalvelujen laatua tulee jatkuvasti seurata. THL:n Vanhuspalvelujen tila tiedonkeruu tukee tätä seurantaa.

Markku Tervahauta
Pääjohtaja

Tiina Laatikainen
Johtaja