



19.02.2020

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Eduskunnan kirjaamo

00102 Eduskunta

Asia: Lausunto HE 4/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää viime vuosina tehtyjen vanhustenhuollon valvontahavaintojen valossa hyvänä sitä, että henkilökuntamitoituksesta säädetään lailla. Huomion kiinnittyminen pelkkään kokonaismitoitukseen ei aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kuitenkaan 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 ohjaavaa henkilökuntaa ei ole riittävästi. Asiakkaiden palvelujen tarve pysyy kuitenkin samana kaikkina vuorokauden aikoina, myös viikonloppuisin, eikä esimerkiksi henkilökohtaisen hygienian hoitoa ole perusteltua henkilökunnan vähäisyyden vuoksi siirtää tehtäväksi vain arkipäivisin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan THL:lle toimitettavista seurantatiedoista tulisi voida todentaa myös vuorokohtainen mitoitus.

Aluehallintovirasto viittaa esityksen kohtaan, jossa todetaan, että henkilöstömitoituksen toteutumisen seurannan sääntelyn tarvetta on tarkoitus arvioida vanhuspalvelulain uudistuksen toisessa vaiheessa ja THL toteuttaa ennen henkilöstömitoitusta koskevan säännöksen voimaantuloa vuonna 2020 tehtävän seurannan erillisseurantana. Aluehallintovirasto toteaa, että henkilöstömitoituksen seurannan sääntely olisi tarkoituksenmukaista arvioida jo vanhuspalvelulain uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa.

Aluehallintovirasto korostaa, että valvontaviranomaisella on oltava riittävät resurssit myös vanhuspalvelulain muutoksesta aiheutuvaan laillisuusvalvontaan ja ohjaukseen. Vanhuspalvelulain muutoksen aiheuttama resurssitarve on arvioitu vuonna 2019 ja resurssitarpeesta on toimitettu selvitys sosiaali- ja terveysministeriölle. Lisääntyneiden lupatehtävien ja valvontatyön määrä täsmentyy kuitenkin vasta lain voimaantulon jälkeen, minkä vuoksi resurssien riittävyys tulee arvioida uudelleen hyvissä ajoin ja yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa.

1. Henkilöstö

Etelä-Suomen aluehallintovirasto pitää hyvänä sitä, että esitysluonnoksessa otetaan kantaa henkilöstöryhmiin, joita mitoitukseen voidaan laskea. Henkilöstöryhmien määrittely antaa palvelujen järjestäjille ja tuottajille mahdollisuuden kehittää toimintaansa moniammatillisempaan suuntaan ja ennen kaikkea korostaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden sekä kuntoutusalan ammattilaisten roolia vanhuspalveluissa.

1.1 Hoiva-avustajat ja opiskelijat

Hoiva-avustajien ja opiskelijoiden työpanoksen hyväksyminen mitoitukseen on lähtökohtaisesti hyvä asia, mutta se lisää esimiehen vastuuta työntekijöiden yksilöllisestä osaamisen arvioinnista. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä sitä, että esityksessä on selkeästi määriteltä, 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. Tämän vuoksi olisi tärkeää määritellä, että välittömän asiakastyön mitoitukseen laskettavilla hoiva-avustajilla tulee olla hoiva-avustajatutkinto suoritettuna.

Hallituksen esityksen mukaan **opiskelijoiden riittävän osaamisen arvioinnista** vastaisi viime kädessä työnantaja. Aluehallintovirasto näkee asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta merkittävänä riskinä sen, että opiskelijoiden osaamisen riittävyyden arviointi jää ainoastaan työnantajan varaan. Aluehallintovirasto toteaa valvontahavaintojen perusteella, että opiskelijoiden osaamisen riittävyyden arvioinnissa on erittäin suuria eroja ja ammatillisen henkilökunnan saatavuuden vaikeutuessa opiskelijoiden käyttäminen ammattihenkilöitä korvaavana työvoimana yleistyy. Yksiköiden vastuuhenkilöt tarvitsevat lisää osaamista työntekijöiden yksilölliseen osaamistason arviointiin sekä koulutusta osaamisen johtamiseen. Koska opintopolut ovat muuttuneet, eikä suoritettujen opintopisteiden, osaamispisteiden tai opintoviikkojen määrä enää kerro opiskelijan suorittamista opintokokonaisuuksista, tulisi hoitoon, hoivaan ja kuntoutukseen laskettavan henkilökunnan mitoituksen laskentaan sekä ammattihenkilön sijaisena toimimiseen suoritettujen opintomäärän sijaan määritellä hyväksyttävät tutkinnon osat. Esityksessä on myös tarpeen tarkentaa sitä, milloin on kyse ammattihenkilön sijaisena toimivasta opiskelijasta ja milloin on kyse opiskelija -statuksella toimivasta opiskelijasta.

Opiskelijoiden kohdalla tulisi esitykseen myös tarkentaa, että **opiskelija ei voi itsenäisesti vastata** työvuorossa asiakkaiden hoidon ja palvelun toteuttamisesta, vaan opiskelijalla tulisi aina olla kirjallisesti nimetty ohjaaja, joka on sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilö. Esityksessä tulisi edelleen tarkentaa, että toimintayksikössä on oltava asiakkaiden tarpeisiin ja määrään nähden riittävä määrä tutkinnon suorittaneita sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä jokaisessa työvuorossa. Välittömän asiakastyön mitoittamiseen laskettavien opiskelijoiden ja hoiva-avustajien määrää tulisi rajata siten, että välittömään asiakastyön mitoittamiseen voidaan laskea vain yksi opiskelija tai yksi hoiva-avustaja 15 asiakasta kohden.

1.2 Toimintayksikön vastuuhenkilö

Vastuuhenkilö -käsitettä olisi hyvä täsmentää ottaen huomioon se, että kyseistä käsitettä käytetään tällä hetkellä vain yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa, mutta po. lakiesitys soveltuu sekä yksityisen että julkisen sektorin toimintayksiköihin. Lisäksi esityksessä olisi mahdollisesti hyvä viitata selkeämmin sosiaalihuollon johtotehtävissä edellytettäviin kelpoisuusvaatimuksiin (sosiaalihuoltolain 46 a §) ja täsmentää vastuuhenkilön käsitettä myös tältä osin.

Vastuuhenkilön vastuu ja veloitteet huomioon ottaen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan toimintayksikön vastuuhenkilön laskeminen mukaan välittömään asiakastyöhön ilman rajoituksia vaarantaa johtamiseen, esimiestyöhön ja toiminnan organisointiin tarvittavan resurssin. Valvontahavaintojen mukaan omavalvonta ei ole muotoutunut yksiköiden arkipäiväiseksi työtavaksi ja omavalvonnan kehittämisessä ja jalkauttamisessa on vastuuhenkilöllä merkittävä rooli ja tehtävä. Valvontahavaintojen mukaan vastuuhenkilöt myös vaihtuvat usein. Esimiestyön riittävällä resursoinnilla parannetaan työsuhteen jatkuvuuden edellytyksiä, mikä koituu eduksi koko yksikön toiminnalle. Aluehallintovirasto esittää tarkennettavaksi, että mikäli vastuuhenkilön alaisuudessa on henkilöstöä 20 tai enemmän, **ei vastuuhenkilön työpanosta voida laskea välittömään asiakastyöhön lainkaan**.

1.3 Osaaminen hoidon ja hoivan laadun turvaajana

Valvontahavaintojen mukaan tehostetun palveluasumisen yksiköissä **lääkehoidon toteuttamiseen** osallistuu laajasti myös peruskoulutukseltaan lääkehoitoon kouluttamatonta henkilökuntaa, mikä lisää lääkehoidon riskejä huomattavasti. Lääkehoidon toteuttamisen tulisi selkeästi olla vastuutettu terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtäväksi kaikissa työvuoroissa.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan myös **tukipalvelutehtävät** ovat tehtäviä, joihin tarvitaan vanhusen arjen laadun varmistamiseksi osaavaa, asiantuntevaa ja sitoutunutta henkilökuntaa. Tukipalvelutehtävissä toimivalla ammattitaitoisella henkilökunnalla on myös sekä inhimillinen että taloudellinen merkitys asiakkaalle ja yhteiskunnalle muun muassa hoitoon liittyvien infektioiden torjunnassa ja asianmukaisen ravitsemuksen toteuttamisessa. Tämän vuoksi aluehallintovirasto näkee tärkeänä, että myös tukipalvelutehtäviin osoitetun henkilökunnan osaaminen varmistetaan sekä työsuhteisten työntekijöiden että ostopalveluina hankittavien tukipalvelutyöntekijöiden kohdalla.

Tehostetun palveluasumisen asiakkaat ovat usein monisairaita, jolloin **sairaanhoidollisen ja lääketieteellisen osaamisen** merkitys toimintayksikössä korostuu. Lääkäreiden ja sairaanhoitajien työpanos joissakin vanhusten toimintayksiköissä on valvontahavaintojen mukaan huolestuttavan pieni. Fyysinen lääkärikontakti yksikköön saattaa olla vain kolmen kuukauden välein, eikä yksittäinen asiakas pääse tapaamaan lääkäriä välttämättä edes kerran vuodessa. Lääkäripalvelujen vähäisyys korostaa entisestään sairaanhoidollisen osaamisen tarpeita yksikössä. Aluehallintovirasto näkee tarpeellisena korostaa esityksessä sitä, että riittävällä sairaanhoitajien määrällä ja lääkäripalvelujen saatavuuden varmistamisella turvataan asiakkaiden hyvä ja laadukas terveydenhuolto ja sairaanhoito sisältäen myös asianmukaisen saattohoidon. Lääkäripalvelujen ja sairaanhoidollisen osaamisen turvaamisella on merkitystä myös sille, kuinka vetovoimaisena työpaikkana vanhustenhuolto nähdään. Asiakkaalla on myös oikeus saada tarpeensa mukaiset lääkäripalvelut, eikä lääkäripalvelujen saatavuutta voi kunnan ja palveluntuottajan välisin sopimuksin rajoittaa.

Asiakkaan oikeus saada sosiaalihuollon palveluja ei pääty siihen, että asiakas muuttaa tehostetun palveluasumisen yksikköön. Tästä syystä **sosiaalihuollon osaamisen** turvaamiseksi esityksessä tulisi painottaa myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden, kuten sosionomien, geronomien ja gerontologisen sosiaalityön ammattilaisten, roolia vanhuspalveluissa. Muistisairaiden vanhusten voidaan myös katsoa olevan erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä, jolloin heidän kohdallaan tulisi vahvemmin korostua oikeus sosiaalityöntekijän tekemään palvelutarpeen arviointiin.

Ulkomaalaisen työvoiman käyttöä vanhuspalveluissa on mahdollista lisätä, mutta Suomen ulkopuolella suoritettujen tutkintojen vertailua suomalaiseen tutkintorakenteeseen tulisi pystyä tekemään aiempaa helpommin ja linjaukset tutkintojen suhteen tulisi olla helposti saatavilla. Suomen tai ruotsin kielen opetusta keskittyen nimenomaan hoito- ja hoiva-alan sanastoon, unohtamatta asiakkaan oikeuksia, tulisi lisätä, ja vaadittava **suomen tai ruotsin kielen taitotaso** tulisi määritellä valtakunnallisesti. Valvontahavaintojen perusteella yhtenä haasteena vanhustenhuollossa on se, että äidinkielenään suomea tai ruotsia puhuvat työntekijät kokevat kuormittavana ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden kielitaidon puutteen, joka estää täysipainoisen asiakastyön ja asianmukaisten asiakas- ja potilaskirjausten tekemisen.

2. Henkilöstön työnjaon selkiyttäminen

Aluehallintovirasto pitää hyvänä sitä, että tukipalvelutehtävät ja välitön asiakastyöaika erotellaan toisistaan, mutta se ei saa johtaa siihen, että joustavuus yksikön työnjaossa kärsii. Aluehallintovirasto viittaa hallituksen esityksen kohtaan, jossa mainitaan seurantatietojen toimittamisesta Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle ja toteaa, että tukipalvelutehtävien erottelu välittömästä asiakastyöstä voi olla haastavaa, jos asiaa ei huomioida jo työvuorosunnitteluvaiheessa. Työvuoroluetteloon tulisi merkitä tukipalvelutehtäviin osoitettu henkilökunta ja/tai työaika erikseen kussakin työvuorossa. Näin tukipalvelutehtäviin käytetty aika ja välitön asiakastyöaika on helpompi erottaa toisistaan ja välillisen työn osuus tulee paremmin huomioiduksi välittömään asiakastyöhön tarvittavan henkilökunnan resursointia arvioitaessa.

2.1 Kiinteistöhuollon tehtävien huomioiminen tukipalvelutehtäväksi tai välilliseksi asiakastyöksi

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kiinteistöhuoltoa ei tule millään muotoa huomioida tehostetun palveluasumisen asiakastyöhön laskettavaksi tukipalvelutehtäväksi tai välilliseksi asiakastyöksi. Kiinteistöhuollon huomioiminen välillisenä asiakastyönä johtaa helposti siihen, että myös muiden organisaation ydintoimintoja tukevien palvelujen, kuten palkanlaskennan, resurssiohjauksen ja työvaatehuollon, hyväksymiseen välillisenä asiakastyönä kohdistuu paineita. Kiinteistöhuollon työntekijät eivät tee sellaista välitöntä hoivan ja huolenpidon työtä, joka tulisi ottaa asiakastyötä tekevän henkilökunnan mitoittamisessa huomioon.

3. RAI-mittarin käyttö mitoitustarpeen arvioinnissa

Tällä hetkellä tehostetussa palveluasumisessa voi olla käytössä joko kotihoidon (HC) tai laitoshoidon (LTC) RAI-mittari, mikä saattaa aiheuttaa sekaannuksia tai tulkintaongelmia. RAI:n valtakunnallisen käyttöönnoton yhteydessä tulisi linjata, kumpaa mittaria tehostetussa palveluasumisessa käytetään.

RAI- mittari on hyvin terveydenhuoltopainotteinen, ja sen vuoksi on huomioitava, että RAI-mittarin käyttö toimintakyvyn arvioinnissa on vain yksi osa asiakkaan tarpeiden arviointia. Vanhusasiakkailta on muitakin kuin terveydenhuoltoon ja sairauden hoitoon liittyviä tarpeita. Tehostettu palveluasuminen on asiakkaan koti, joten asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn, arjen toimintojen ja asiakkaan päätöksenteon tukeminen muistisairauden edetessä sekä asiakkaan elämänkaaren, asiakkaalle mieluisen tekemisen ja ulkopuoliseen yhteisöön osallistuminen, esimerkiksi harrastusten, huomioiminen palvelusuunnitelmassa on äärimmäisen tärkeää. Edellä mainitut asiat ovat osa ikääntyneen henkilön elämän kokonaisuuden huomioimista, joka tulee myös ottaa huomioon henkilökunnan määrää ja rakennetta arvioitaessa.

Asumisympäristön fyysisillä tekijöillä, asiakkaiden yksilöllisillä erityistarpeilla sekä lääkäripalvelujen saatavuudella on tärkeä merkitys hoitoon osallistuvan henkilökunnan määrän ja rakenteen arvioinnissa RUG-mittarin ohella. Aluehallintovirasto korostaa, että terveydenhuoltoon ja sairaanhoitoon liittyvien mittareiden lisäksi asiakkaiden sosiaalisten ja psyykkisten tarpeiden huomioiminen sekä osallisuuden vahvistaminen tulee myös huomioida henkilöstön riittävyttä ja rakennetta arvioitaessa.

4. Lupahallinto siirtymäaikana

Esityksessä todetaan, että 0,70 mitoitus voidaan siirtymäaikana alittaa, mikäli toimintayksikkö voi osoittaa, että siellä annettavan hoidon ja huolenpidon taso vastaa siellä palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelutarvetta sekä turvaa heille laadukkaat palvelut. Henkilöstömitoituksen tulisi olla kuitenkin vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Esityksen mukaan edellä mainittu vahvistaisi lain tasolla nykyisen laatusuosituksen ja lupaviranomaisten edellyttämän vähimmäismitoituksen.

Aluehallintovirasto näkee hallituksen esitykseen kirjatun siirtymäajan ongelmallisena lupahallinnon näkökulmasta muun muassa siksi, että toimintayksikköön sijoitettavat yksittäiset asiakkaat tai heidän palvelujen tarpeensa eivät aina ole tiedossa luvan myöntämishetkellä. Edellä mainittu johtaa siihen, että lupa myönnetään lain edellyttämällä 0,70 henkilökuntamitoituksella. Palveluntuottaja ei pysty luvan hakuvaiheessa osoittamaan, että asiakkaiden palvelujen tarve olisi vähäisempi kuin 0,70, koska asiakkaat eivät pääsääntöisesti ole tiedossa.

Mikäli palveluntuottaja myöhemmän arvioinnin perusteella asiakkaiden palveluntarve ei kuitenkaan edellytä 0,70 mitoitusta, on palveluntuottajan haettava lupaviranomaiselta luvan muutosta henkilöstömitoituksen osalta. Tällöin etenkin uusien toimintayksiköiden lupaprosessi käynnistyy uudelleen hyvin pian 0,70 mitoituksella myönnetyn luvan myöntämisen jälkeen, mikä kuormittaa sekä palveluntuottajia että lupaviranomaisia kohtuuttomasti ja vie käytännössä voimavaroja muun muassa vanhustenhuollon valvontatyöltä. Edellä mainitusta toimilupien uudelleenarvioinnista ja lupaprosessista ei myöskään ole mahdollista selviytyä nykyisillä resursseilla. Niin kauan kuin siirtymäaika mahdollistaa alhaisemman kuin 0,70 mitoituksen, on sekä kunnilla että palvelujen tuottajilla taloudellista painetta mitoituksen alentamiseen. Menettely aiheuttaa niin ikään kohtuuttomia kustannuksia palvelujen tuottajille.

Mikäli siirtymäaikasäännös jää sellaisenaan voimaan, on esitykseen tarkennettava niitä kriteerejä, joiden perusteella mitoitus voi alittaa 0,70 työntekijää asiakasta kohden. Esitykseen tulisi tarkentaa lupaviranomaisen mahdollisuus myös siirtymäaikana arvioida yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisia toimintaedellytyksiä, kuten toimitilojen ja varusteiden riittävyyttä ja asianmukaisuutta sekä asettaa samassa laissa mainittuja lupaehtoja.

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. Kaikki edellä mainitut palvelut ja tilanteet ovat sellaisia, jotka erityisesti vaativat riittävää henkilökuntaa ja asiakkaiden tarpeisiin vastaavaa henkilökuntarakennetta. Asiakkaiden vaihtuvuus sekä hoidon ja palvelun vaativuus lyhytaikaisessa palveluasumisessa edellyttävät toisinaan jopa enemmän henkilökuntaa kuin pitkäaikaisessa palveluasumisessa. Aluehallintovirasto esittää, että henkilökunnan mitoituksesta ja rakenteesta säädettyä huomioidaan edellytysten koskevan myös lyhytaikaista tehostettua palveluasumista.

Lausunnon laatimiseen ovat osallistuneet sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja Maija Gartman sekä sosiaalihuollon ylitarkastajat Marja-Leena Alanko ja Päivi Vainio.

Sosiaalihuoltoyksikön päällikkö
Sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja Eija Hynninen-Joensivu

Sosiaalihuollon ylitarkastaja Päivi Vainio

Tämä asiakirja ESAVI/4755/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/4755/2020 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Hynninen-Joensivu Eija 19.02.2020 13:45

Esittelijä Vainio Päivi A 19.02.2020 13:44