

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 4/2020

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vuonna 2013 voimaan tulleen lain Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (vanhuspalvelulaki) palvelutarpeen arviointia koskevaa 15§:ää sekä henkilöstöä koskevaa 20§:ää. Perusteena on pitkään jatkunut keskustelu ja lisääntyneet valvontahavainnot erityisesti ikäihmisten ympärivuorokautisen hoidon laatupoikkeamista. Esillä ovat olleet myös erilaiset näkemykset valvonnan toteutuksesta esimerkiksi omavalvonnan merkitys ja rooli valvonnan kokonaisuudessa tai sopimusseurannan ja -valvonnan mahdollisuudet varmistaa palvelujen laatua.

Vanhustyö on ihmissuhdetyötä, jossa yhdistyvät ihmisenä oleminen ja ammatillinen asiantuntijuus. Työskentely ihmisten parissa palveluja antaen, hoivaten tai hoitaen merkitsee aina puuttumista toisen ihmisen elämään. Arvot tekevät auttamisesta, huolenpidosta ja hoidosta eettistä toimintaa, jonka autettava samoin kuin auttaja kokevat tilannekohtaisesti aina yksilöllisellä ja ainutkertaisella tavalla. Hyvä kohtaaminen, palvelut ja hoito pohjautuvat myös näyttöön, tietoon ja arvioituun kokemukseen perustuvaan toimintaan (vrt. hyvät käytännöt).

Palvelun, huolenpidon ja hoidon laadun varmistamiseen vaikuttavat työntekijöiden määrä suhteessa työn määrään (asiakkaiden tai asukkaiden hoitoisuus), työntekijöiden osaaminen suhteessa työn vaatimuksiin sekä työntekijöiden kyky reflektiiviseen työotteeseen (ihmisen kohtaaminen tasa-arvoisessa ihmissuhteessa). Lisäksi laatuun vaikuttavat henkilöstön koulutusrakenne, moniammatillisuus sekä mahdollisuudet käyttää vastavuoroisesti konsultatiivista työtettä.

Ikäihmisten palvelujen laatutekijöitä ovat myös toimintaympäristö, tilat, käytössä oleva teknologia, onnistunut johtaminen sekä aktiivinen omavalvonta, jonka prosessi ulottuu itsensä johtamisesta toimintayksikön perustehtävän sisäistämiseen sekä työn vaikuttavuuden että vaikutusten arviointiin asiakkaan ja hänen läheistensä näkökulmista. Laadukas vanhustyön prosessi perustuu aina paitsi teoreettiseen tietoon myös työntekijöiden ihmissuhdetaitoihin, hyvään arjen hallintaan ja asiakkaan tai asukkaan (myöh. asiakas) tilan ja tilanteen perusteelliseen tuntemukseen (vrt. RAI-arviointijärjestelmä).

Vanhustyön eettinen ulottuvuus ilmenee siten, että työntekijä ottaa omalta osaltaan vastuun asiakkaan palvelun ja hoidon suunnittelusta ja toteuttamisesta yhteistyössä eri osapuolten kanssa (vrt. omavalvontasuunnitelma, itsensä johtaminen). Asiakkaan tarpeet, toiveet, tavat ja tottumukset sekä hänelle merkittävät jokapäiväiset asiat ovat lähtökohtana hyvän vanhustyön arjen toteutuksessa. Vanhustyön kaikissa toimintaympäristöissä ja vaiheissa on erityisen tärkeää kuulla asiakkaan tahto ja toiveet sekä tunnistaa hänen voimavaransa ja toimintakykynsä sekä ylläpitää asiakkaan toiveen mukaisia yhteyksiä läheisiin (vrt. RAI-arviointijärjestelmä, omatyöntekijä, hoito- ja palvelusuunnitelma). Kaikissa elämänvaiheissaan ihminen on yhteiskunnan ja yhteisönsä täysivaltainen jäsen.

Henkilöstömitoitus lakiin säädettyinä lukuarvona on hallinnut viimeaikaista keskustelua niin, että vanhat ihmiset oikeuksineen ovat jääneet taka-alalle. Samoin toimintayksiköiden johtajat ja lähiesimiehet, jotka ovat tuoneet toistuvasti esille vaikeutta saada kouluttautuneita, vanhustyöstä kiinnostuneita työntekijöitä jättämään hakemuksensa edes toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Lähihoitajakoulutuksiin, joiden päätyttyä on luvassa työpaikka, ei saada riittävästi hakijoita. Vanhustyöllä ei ole ollut vetovoimaa nuorisoasteen koulutuksessa aikaisemminkaan. Vanhustyö kuvataan usein raskaana, ruumiillisena vuorotyönä, johon palkkakaan ei houkuttele. Myöskään ammatinvaihtajat tai aikuisella iällä uudelleen kouluttautuvat eivät osoita entisenlaista kiinnostusta vanhustyön ammatilliseen koulutukseen.

Henkilöstön saatavuus on suuri riski lakimuutoksen toimeenpanollekin, vaikka palvelujen järjestäjille pystyttäisiin turvaamaan huomattava lisärahoitus, jota lakimuutoksen toteutuminen edellyttää. Koska vähimmäismitoitukset on tarkoitettu sitoviksi, palvelujen järjestäjät ja tuottajat joutuvat ristiriitaan lain noudattamisvelvoitteen kanssa. Käytännössä palveluntuottajat joutuvat vaikeaan asemaan palvelujen laatua valvovien ja henkilöstömitoitukset kuhunkin toimintayksikköön määrittävien tahojen, ensisijaisesti aluehallintoviranomaisten kanssa. Valvontaehtojen rikkominen aiheuttaa mahdollisia uhkasakkoja ja uhkaa palvelun tuottajien toimilupia, vaikka syynä rikkomuksiin olisi yleinen henkilöstöpula.

Tavoitteena pitää olla palvelujen järjestäjän, tuottajan ja valvojan keskinäinen hyvä yhteistyö. Se edellyttää henkilöstömitoituksen laskentaperusteiden ja -mallien yhteistä ja yksiselitteistä tulkintaa. Tämä ei ole vielä arjessa toteutunut. Samoin yhteinen ymmärrys pitää olla siitä, millä koulutustaustalla ja nimikkeellä työskentelevät henkilöt voidaan mitoitukseen laskea. Erilaisten avustavien nimikkeiden koulutusvaade tulee määritellä yksiselitteisesti. Työsuhteessa olevien eri alojen opiskelijoiden asema edellyttää ristiriidatonta tulkintaa suhteessa henkilöstömitoitukseen, lääkehoitoon osallistumisen tasoon ja yksin vuorossa työskentelyyn. Yhteisellä ymmärryksellä sekä lain ja asetusten selkeällä tulkinnalla voidaan turvata toimintayksiköitten työrauha ja välttyä monia tahoja työllistäviltä kanteluilta valvoville viranomaisille. Jotta voidaan turvata työrauha ja tukea hyvää työilmapiiriä ja siten vahvistaa palvelujen laatua, perusteet henkilöstömitoitukseen ja ohjeet sen toteutukseen, olisi hyvä olla lain tai asetuksen tasolla.

Huomiot lakiehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin

Lakiesityksen 3§ määrittää välitön ja välillinen asiakastyö tehtäväkohtaisesti, poikkeuksellisen tarkasti. Riskinä on, että tämä palauttaisi toimintayksiköihin perinteisen tehtäväpohjaisen työnjaon, joka aiheuttaisi ristiriitoja työntekijäryhmien välille ja ”ei kuulu minulle” tulkintoja vanhustyön arjessa. Tärkeää on, että kokonaisvastuu lääkehoidon

toteuttamisesta ja osallistumisoikeudet lääkehoitoon ja sen eri tasoilla tapahtuviin tehtäviin määritellään tarkasti kuuluvaksi niille työntekijäryhmille ja työntekijöille, joilla on siihen lain edellyttämä koulutus ja käytännön valmiudet.

Toimintayksikköön tulee nimetä lääkehoidon toteutuksesta vastaava työntekijä. Lisäksi on huolehdittava säännöllisin väliajoin työntekijöiden toimipaikkakoulutuksesta. Ehdot, jotka täytettyään opiskelija voi osallistua lääkehoidon eri tehtäviin, tulee määritellä selkeästi. Omavalvontasuunnitelmassa on kuvattava tarkasti kuka vastaa lääkehoidon toteutuksesta ja miten kukin työntekijä osaltaan turvaa onnistuneen lääkehoidon toteutuksen asiakkaille kussakin työvuorossa kaikkina vuorokauden aikoina ja viikonpäivinä. Omavalvontasuunnitelmasta myös omaiset näkevät lääkehoidon prosessin ja vastuunjaot toimintayksikössä.

On tärkeää, että välillistä ja välitöntä asiakastyön tulkintaa tehdään vanhustyön arjessa joustavasti, asiakasta kuullen ja hänen voimavarojaan huomioiden yhteistyössä, myös omaisia ja läheisiä kuullen sekä RAI-arviointijärjestelmän tuottamaa analysoitua tietoa hyödyntäen. Näin voitaisiin ennaltaehkäistä tehtäväpohjaisen työnjaon paluuta vanhustyön arkeen ja lisätä elämänmakua ja osallistumisen mahdollisuuksia asiakkaiden elämään.

Lakiesityksen 20§ määritellään toimintayksikkö kokonaisuudeksi, jolla on yhteiset toimitilat, oma työvuorosuunnittelu ja joka toimii yhden esimiehen alaisuudessa. Riskinä on, että palataan aikaisempaan laitoshoidon todellisuuteen, jolloin asuminen ja palvelut muodostivat ympärivuorokautisen hoidon kokonaisuuden ja edellyttivät toimintayksikössä asumista. Tehostetussa palveluasumisessa samoin kuin palveluasumisessa yleensä on pidetty ohjaavana tekijänä palvelujen ja asumisen eriyttämistä. Tavoitteena on se, että ihminen saa tarvitsemansa palvelut omaan kotiinsa koko elämänkaarensa ajan myös palveluasumisessa tai tarvittaessa ryhmäkodissa. Asunnosta hän maksaa vuokran tai omistaa sen. Tarvitsemistaan ja käyttämistään palveluista hän tekee hoito- ja palvelusuunnitelman erikseen. Näin voidaan vahvistaa ”kotona koko elämä” mahdollisuutta ja turvata asiakkaan oikea-aikaiset palvelut ja hoito.

Kehityssuunnalla, johon liittyy toimintayksikkö seinineen, henkilökuntineen ja työnjohtoineen on riskinä pysäyttää monimuotoinen palvelujen, palveluympäristöjen ja asumisen kehittäminen. Ihmisen pitäisi saada jatkossakin yksilölliset ja tarvittaessa ympärivuorokautiset palvelut kotiin myös senioritalossa (vuokra/omistus) tai palvelutalossa ilman, että yhteisö tulkitaan toimintayksiköksi (vrt. laitoshoidon) ja ihminen ympärivuorokautisessa hoidossa asuvaksi.

Esityksestä puuttuu monimuotoisen teknologian mahdollisuudet lisätä asiakkaiden kokemaa elämänlaatua ja keventää työntekijöiden työtä. Esimerkiksi asiakkaiden yöaikaan tarvitsemat palvelut voidaan organisoida vastaamaan asiakkaiden tarpeita teknologian avulla. Teknologian käyttöönotto ja hyödyntäminen edellyttävät työntekijöiltä olemassa olevista yötyön toimintatavoista luopumista. Teknologialla korvataan aiemmin ihmisen tekemää asiakkaiden hyvinvointia turvaavaa seurantatyötä. Valvontaviranomaisten tulisi hyväksyä valtakunnallisesti teknologian kustannukset eli teknologian tuottaman tiedon hyödyntäminen välittömässä asiakastyössä, osaksi yötyön resurssimitoitusta. Tästä on neuvoteltu pitkään valvontaviranomaisten kanssa. Teknologiaa ei ole juuri hyödynnetty, vaikka sen tuoma merkittävä säästö tuotantokustannuksiin ja elämänlaadun lisä asiakkaalle on osoitettu. Toimintamallista on tehty opinnäytetyö Tampereen yliopistoon ja teknologiaa on pilotoitu Tampereella.

Toimintayksikkö ajatteluun ja kiinteään henkilöstömitoitukseen pitäisi voida sisällyttää myös tilapäinen apu esimerkiksi oma yöhoitaja kuolevalle ihmiselle kodeissa ja toimintayksiköissä saattohoitotilanteissa tai muussa vaativassa elämäntilanteessa. Toimintamallista on vuosien ajalta hyviä kokemuksia Tampereelta.

Yhtenäisen arviointijärjestelmän käyttöönotto (RAI-arviointijärjestelmä) on merkittävä uudistus vahvistettaessa asiakkaiden mahdollisuutta vaikuttaa oman hoidontarpeensa kuvaamiseen sekä varmistettaessa palvelujen laatua. Tampereella saadun vuosien kokemuksen mukaan arviointijärjestelmän kattava käyttöönotto on vaativa, aikaa ja jatkuvaa koulutusta edellyttävä ponnistus. Jotta koottua ja analysoitua tietoa todella käytetään laaja-alaisesti, myös suunnittelun ja hallinnon työntekijöiden on perehdyttävä tiedon käyttöön ja tulosten merkitykseen esimerkiksi kuntien käyttötalouteen ja kustannusten hallintaan.

Jotta myös kansallisesti voidaan seurata RAI-arviointijärjestelmän avulla palvelujen laatua ja kohdentumista sekä käytettyjä panoksia, olisi tarpeellista, että valtakunnallisesti aloitettaisiin mahdollisesti jo vuoden 2021 alusta yhteistyö ja yhdessä kouluttautuminen THL:n, Kuntaliiton, kuntien ja palvelutuottajien edustajien, VM:n, STM:n sekä Valviran ja Aluehallintovirastojen kesken. Näin voitaisiin vahvistaa toimijoiden keskinäistä luottamusta, laatia yhdessä hyväksyttyjä mittaristoja ja vahvistaa yhteisymmärrystä valvontatehtävien hoitoon ja kehittämiseen tavoitteena vertailun kestävä palvelujen ja hoidon laatu niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin.

On tärkeää varmistaa, ettei nyt valmisteilla oleva laki- ja toimintatapojen muutos hidasta teknologian ja robotiikan kehittymistä vanhustyön tueksi helpottamaan ihmisten työtä. Toisaalta voimakas ympärivuorokautiseen ja toimintayksikkökohteiseen hoitoon panostaminen voi viedä mielenkiinnon monipuolisen asumisen ja ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämiseltä. Myös kuntien talousahdinko uhkaa vanhojen ihmisten tarpeiden kuulemista. Se myös sivuuttaa vanhusneuvostot ja vanhusasiamiehet palvelujen asiakaslähtöisestä suunnittelusta. Noudattamalla vanhojen ihmisten omaa tahtoa, kehittämällä asiakasohjausta, paikallisia toimintapisteitä (Lähitorit) ja tukemalla mahdollisuuksia iäkkään väestön omaehtoiselle toiminnalle on osoitettu päästävän kustannusten hallintaan samalla, kun parannetaan vanhojen ihmisten elämänlaadun ja turvallisuuden kokemusta sekä tuetaan kotona asumista. Selvitysten mukaan Ihmiset löytävät itse tekemistä, rakentavat yhteisöllisyyttä ja kokevat oman asuinalueensa ikäystävällisenä mahdollisuuksien maailmana myös vanhana ja tarvitsevana.

Kaikki vanhustyö tarvitsee tekijänsä tänään ja tulevaisuudessa. Riskit uudistuksen rahoituksessa tulee taklata. Vain siten nyt käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle vanhuspalvelulain muuttamisessa tavoiteltava hyvä koituu lisäarvoksi kansalaisille esityksessä tarkoitettulla tavalla.