

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat

Julkinen

Sosiaali- ja terveysministeriö
Sari Kauppinen

Sähköpostiviestinne 23.8.2024

Kysymys vanhuspalvelulain mitoitusta koskevaan hallituksen esitykseen liittyen

Aluehallintovirastojen yhteinen lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedusteli, onko valvontaviranomaisilla uutta tietoa millä tavalla vanhuspalvelulain muutosta koskevassa rekisteröintiasiassa ohjeistetaan toimimaan, jos rekisteröintipäätöksessä on esitettyä vähimmäismitoitusta korkeampi mitoitus. Lisäksi ministeriö tiedusteli miten muuten voisi arvioida lisääntyvää valvontatyötä, kuin HE-luonnoksessa on jo arvioitu.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ja Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ovat laatineet asiasta yhteisen lausunnon.

Riippumatta lakiin tulevista rekisteröintiä koskevista kirjauksista aluehallintovirastot näkevät tärkeänä mahdollisen vähimmäismitoituksen alentamisen yhteydessä varmistaa sen, että välittömän asiakastyön mitoituksen on aina vastattava asiakkaiden palvelujen tarvetta. Aluehallintovirastojen tietoon on tullut, että useat hyvinvointialueet ovat varautuneet muun muassa kilpailutuksissaan jo tällä hetkellä siihen, että välittömän asiakastyön vähimmäismitoituksen alentaminen tarkoittaa yksiselitteisesti sitä, että kaikki vanhuksille suunnattu ympärivuorokautinen palveluasuminen voidaan toteuttaa vähimmäismitoituksella. Laissa olisi syytä todeta selkeästi, että laissa määritelty vähimmäishenkilöstömitoitus ei automaattisesti tarkoita nykyisen henkilöstömitoituksen alentamista.

Yksiköt, joiden mitoitus on vähimmäismitoitusta (0,65) korkeampi

Edellä mainittuun nojaten aluehallintovirastot toteavat, että tästä syystä on edelleenkin tarpeen saattaa valvontaviranomaisen arvioitavaksi henkilöstömitoituksen alentaminen tilanteissa, joissa palveluntuottajalle on tehty rekisteröinti tai myönnetty lupa siten, että yksikön välittömän asiakastyön mitoituksen on edellytetty olevan korkeampi kuin laissa tällä hetkellä säädetty vähimmäismitoitus. Jos valvontaviranomainen on käyttänyt sille määriteltyä harkintavaltaansa ja edellyttänyt korkeampaa

kuin vähimmäismitoitusta, ovat taustalla tällöin asiakkaiden erityistarpeet, kuten esimerkiksi keskivaikea tai vaikea muistisairaus, saattohoidon toteuttaminen tai psykogeriatrinen oirehdinta. Myös se, että yksikössä toteutetaan lyhytaikaishoitoa, eli niin sanottuja intervallijaksoja, edellyttää vähimmäismitoitusta korkeampaa mitoitusta, koska asiakkaiden vaihtuvuus lisää yksikössä käytännön työmäärää kirjaamisen ja asiakkaan muuhun hoitoverkostoon liittyvien asioiden hoidon lisääntymisen myötä.

Aluehallintovirastot haluavat edelleen kiinnittää lainvalmistelijan huomiota siihen, että asiakkaiden palvelujen tarve ei suinkaan ole tämänhetkisen vähimmäismitoituksen (0,65) säätämisen jälkeen vähentynyt, vaan päinvastoin, hoitoajat ovat lyhentyneet ja kriteerit palveluun pääsyyn ovat tiukentuneet, mistä syystä ympärivuorokautisen palveluasumisen asiakkaat ovat hoidollisempia kuin aiemmin. Jos palveluntuottaja haluaa alentaa valvontaviranomaisen aiemmin vähimmäismitoitusta korkeammaksi edellyttämää mitoitusta, on se esimerkiksi edellä mainituissa yksiköissä katsottava aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan olennaiseksi muutokseksi.

Aluehallintovirastot korostavat, että aiemman lupa- ja nykyisen rekisteröintimenettelyn tarkoituksena on ollut varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuus ja laadultaan hyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Välittömän asiakastyön mitoituksen arviointi on ollut ja on edelleen osa valvontaviranomaisen tehtäväksi säädettyä ennakkollista valvontaa, jonka tarkoituksena ja tavoitteena on edellä mainittu asiakasturvallisuus ja palvelujen laadun turvaaminen. Jos palveluntuottajien ei tarvitse hakea rekisteröintiä tuottamiensa palveluiden olennaisiin muutoksiin, ei ennakkollisella valvonnalla ja siihen liittyvällä viranomaistyöllä ole jatkossa merkitystä, ja aiemminkin tehtyjen lupa- ja rekisteröintipäätösten merkitys heikkenee. Tämä puolestaan johtaa siihen, minkä aluehallintovirastot ovat jo aiemminkin tuoneet esille, että sekä hyvinvointialueiden että valvontaviranomaisten suorittaman jälkikäteisen valvonnan tarve tulee kasvamaan.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat linjanneet, että vanhusten ympärivuorokautinen palveluasuminen on vaativaa sosiaalihuoltoa tuottava palveluyksikkö, johon on tehtävä ennakkotarkastus ennen rekisteriin merkitsemistä. Ikääntyneiden ympärivuorokautinen palveluasuminen on palvelu, jossa tuotetaan palveluja pääsääntöisesti erityistä tukea tarvitseville henkilöille ja jossa voidaan joutua käyttämään asiakkaan itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä. Kyseisen palvelun tarpeessa olevat ikääntyneet asiakkaat eivät pysty itse valvomaan omia etujaan, saati sitten käyttämään oikeussuojakeinoja oikeuksiensa turvaamiseksi. Tästä syystä aluehallintovirastot näkevät erityisen tärkeänä, että valvontaviranomaisella säilyy harkintavalta ennakkollisesti olennaisia

muutoksia arvioimalla turvata ikääntyneille asiakkaille välittömään asiakastyöhön osallistuvan henkilöstön riittävä mitoitus.

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi aluehallintovirastot toteavat, että mitoituksen alentamisesta tulisi tehdä muutoksen rekisteröintiä koskeva hakemus, joka saatetaan valvontaviranomaisen arvioitavaksi.

Yksiköt, joiden mitoitus on vähimmäismitoituksen (0,65) mukainen

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan rekisteröintimuutoksen hakeminen ja tekeminen ei välttämättä olisi tarpeen tilanteissa, joissa palveluntuottajalle on myönnetty lupa tai rekisteröinti nykyisellä vähimmäismitoituksella ja vähimmäismitoitusta alennetaan 0,60 työntekijään asiakasta kohden. On kuitenkin huomioitava, että myös näissä tilanteissa valvontaviranomainen on usein arvioinut nykyisen 0,65 mitoituksen olevan asiakkaiden tarpeen mukainen, eikä yksikön mitoitusta siitä syystä tulisi alentaa, vaikka lain mukaista vähimmäismitoitusta alennettaisiinkin.

Omaavonta ja sopimuksessa edellytetty mitoitus

Aluehallintovirastot näkevät tärkeänä, että sekä palvelujen järjestäjän että palvelun tuottajan omaavonta riittävän välittömän asiakastyön mitoituksen arvioimiseksi toimii kaikissa tilanteissa. Omaavonnalla on jo asiakkaan sijoitusvaiheessa erittäin suuri merkitys arvioitaessa kullekin asiakkaalle riittävää välittömän asiakastyön mitoitusta. Jo sijoitusvaiheessa hyvinvointialueen tulisi arvioida, onko yksiköltä sopimuksessa edellytetty keskimääräinen mitoitus riittävä turvaamaan kullekin asiakkaalle riittävät ja asianmukaiset palvelut, vai onko mitoitusta tarpeen nostaa.

Aluehallintovirastojen näkemyksen mukaan laissa tulisikin korostaa järjestämisvastuullisten hyvinvointialueiden velvollisuutta vanhuspalvelulain 20 §:n mukaisesti valvoa sitä, että toimintayksikössä on henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut kaikkina vuorokauden aikoina. Hyvinvointialueiden toimittamien tarkastuskertomusten perusteella aluehallintovirastot toteavat, että useiden hyvinvointialueiden suorittamassa valvonnassa todetaan puutteita välittömän asiakastyön mitoituksessa, mutta hyvinvointialueet eivät välttämättä edellytä toimenpiteitä mitoituksen korjaamiseksi.

Tarkastuskertomuksista on käynyt myös ilmi, että hyvinvointialueet eivät kaikilta osin ole selvillä yksiköille myönnetyn rekisteröinnin mukaisesta mitoituksesta tai hyvinvointialueet eivät edellytä palveluntuottajaa noudattamaan rekisteröinnin mukaista mitoitusta. Lain tasolla tulisi siis korostaa hyvinvointialueiden velvollisuutta ryhtyä tarvittaessa mitoituksen

nostamista tukeviin ja edistäviin toimenpiteisiin valvontalain mahdollistamalla tavalla. Erityisen tärkeää olisi valtakunnallisesti varmistaa se, että hyvinvointialueet mahdollistavat asianmukaisen henkilöstörakenteen ja henkilöstömitoituksen noston tarvittaessa vähimmäismitoitusta korkeammaksi myös palvelua koskevien sopimusten hinnoittelussa.

Vähimmäismitoituksen muutoksen vaikutus rekisteröinnin ja valvonnan työmäärään

Aluehallintovirastojen on mahdotonta arvioida täysin luotettavasti työmäärän lisääntymistä, koska työmäärään vaikuttaa muun muassa se, miten selkeästi laissa ja sen esitöissä asiasta säädetään. Jos lakiin jää tulkinnanvaraa, lisää se valvontaviranomaisen työtaakkaa rekisteröinti- ja valvontatehtävien lisäksi valvontaviranomaisten yhteisen tulkinnan ja linjausten hakemisessa sekä palvelunjärjestäjien ja -tuottajien tiedottamisessa, ohjauksessa ja neuvonnassa.

Aluehallintovirastoilla ei ole suoraan rekisteristä saatavilla tietoa siitä, kuinka monessa yksikössä valvontaviranomainen on edellyttänyt korkeampaa kuin 0,65 mitoitusta, joten mahdollisen lisääntyvän työmäärän täsmällistä arviointia on hankala tehdä. Saadaksesen selville yksiköt, joissa on edellytetty korkeampaa kuin 0,65 mitoitusta, tulisi aluehallintovirastojen käydä yksitellen läpi kaikki lupa- ja rekisteröintipäätökset, eikä resursointi tällaiseen työmäärään ole mahdollista.

Vähimmäismitoitusta korkeamman mitoituksen alentamisen käsittely olennaisena muutoksena sekä siitä tehtävä rekisteröintimuutos aiheuttaa karkeasti arvioiden noin kahden - neljän tunnin työn hakemusta kohden. Ympäri vuorokautisen palveluasumisen ja laitoshoidon ikääntyneille suunnattuja julkisia ja yksityisiä yksiköitä on Suomessa yhteensä noin 1800 (lokakuu 2023, THL:n TILASTORAPORTTI 16/2024). Jos oletuksena on, että noin puolet (900) näistä on rekisteröintimenettelyä edellyttäviä yksityisiä yksiköitä, ja mitoituksen alentamista niistä hakee noin 25 % yksiköistä, tarkoittaa se noin 0,5 henkilötyövuoden työn lisäystä. Edelleen on kuitenkin varauduttava myös Soteri-rekisterissä oleviin mahdollisiin teknisiin ongelmiin, joiden merkitystä työmäärän lisääntymisessä ja ruuhkan purkamisessa ei ole mahdollista etukäteen arvioida.

Yksiköt, joiden rekisteröinnin (aiemman luvan) edellyttämä mitoitus on tällä hetkellä lakisääteisen mitoituksen mukainen, eivät tule aiheuttamaan työmäärän kasvua, jos niiltä ei edellytetä rekisteröinnin muutoksia. Todennäköistä kuitenkin on, että osa palveluntuottajista haluaa silti rekisteröidä mitoituksen muutoksen, vaikka sitä ei laissa näissä tapauksissa edellytettäisikään. Näiden yksiköiden muutoshakemusten määrää ei ole mahdollista ennalta arvioida.



Kuten edellä on jo todettu, tulee jälkikäteisen valvonnan määrä mitä todennäköisimmin lisääntymään, koska kaikki palveluntuottajat, mukaan lukien hyvinvointialueet, eivät ole sisäistäneet asiakkaan palvelutarpeen mukaisen mitoituksen merkitystä asiakkaan hyvälle kohtelulle, palvelun laadulle ja henkilökunnan työhyvinvoinnille.

Suurin osa henkilökunnan määrää ja rakennetta koskevista epäkohtailmoituksista on ikääntyneiden parissa työskentelevän henkilökunnan tekemiä. On siis odotettavissa, että henkilökunnan tyytymättömyys työn tekemisen edellytyksiin välittömän asiakastyön vähimmäismitoituksen laskun myötä lisää epäkohtailmoitusten määrää aiemmalle tasolle. Lisäksi kansalaisten suhtautuminen vaihtelevaan politiikkaan ikääntyneiden palvelujen mitoituksesta säätämisessä voi aiheuttaa tyytymättömyyttä myös omaisissa ja läheisissä ja lisätä myös heidän tekemiensä kanteluiden ja epäkohtailmoitusten määrää.

Johtaja, peruspalvelut, luvat
ja oikeusturva vastuualue

Riku-Matti Lehikoinen

Sosiaali- ja terveydenhuollon
valvontayksikön päällikkö

Niina Oresmaa

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti.

Lausunnon valmistelijana ovat toimineet Etelä-Suomen aluehallintovirastosta sosiaalihuollon ylitarkastaja Päivi Vainio ja sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja Varpu Kovero.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 1, 13035 AVI
Puhelinvaihtde: 0295 016 000
kirjaamo.etela@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja ESAVI/32609/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/32609/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Oresmaa Niina 13.09.2024 12:06

Ratkaisija Lehikoinen Riku-Matti 13.09.2024 12:08