

Asia: VN/11423/2021

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaiksi**

### Taustatiedot

#### **Vastaajatahon virallinen nimi**

Oulun kaupunki, Hyvinvointipalvelut

#### **Vastauksen kirjanneen henkilön nimi**

Hanna-Riitta Kahelin

#### **Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot**

Hanna-Riitta Kahelin, hanna-riitta.kahelin@ouka.fi, p. 040-1829618

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Onko lain soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuussa oleviin tahoihin riittävä (1 §, 4 § 1 kohta)?**

Kyllä

#### **2. Onko lain soveltaminen samanlaisena kaikkiin palveluntuottajiin niiden oikeudellisesta muodosta ja toiminnan tarkoituksesta huolimatta perusteltu ratkaisu (1 §, 4 § 2 kohta)?**

Kyllä [Lakiesityksen soveltaminen kaikkiin palveluntuottajiin niiden oikeudellisesta muodosta ja toiminnan tarkoituksesta huolimatta on perusteltu ratkaisu. ]

#### **3. Parantavatko palveluntuottajalle ja toiminnalle asetetut edellytykset asiakas- ja potilasturvallisuutta (2 luku, 16 §)?**

Ei kaikilta osin [Perustelut avattu tarkemmin muissa vapaamuotoisissa huomioissa, ks. alla. ]

#### **4. Vähentääkö palveluntuottajan ja sen palveluyksiköiden erillinen rekisteröinti, palveluyksiköiden siirtokelpoisuus ja riskiperusteinen hyväksymismenettely palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä (16 §, 21 §)?**

Ei kaikilta osin [Ks. alla olevat vapaamuotoiset huomiot.]

**5. Vähentääkö yhteisen palveluyksikön käyttömahdollisuus palveluntuottajan ja viranomaisen hallinnollista työtä ja parantaako se mahdollisuuksia valvoa toimintaa kokonaisuutena (4 § 6 kohta, 22 §)?**

Ei kaikilta osin [Lakimuutos vähentänee hallinnollista työtä. Tällä hetkellä muutoksia tulee paljon ja aikaa sekä resursseja selvittämiseen kuluu runsaasti. ]

**6. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsite ja tehtävät perusteltuja (4 § 6 kohta, 22 §)?**

Kyllä pääosin [Valtuutetun palveluntuottajan käsite on ymmärrettävä, mutta sen tosiasiallinen mahdollisuus hoitaa koko palveluyksikön asioita viranomaiseen jää avoimeksi. ]

**7. Onko valtuutetun palveluntuottajan käsitteelle muita vaihtoehtoja?**

-

**8. Onko palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan oma valvontaa koskevat säännökset riittävät (4 luku)?**

Ei kaikilta osin

**9. Ovatko valvontaviranomaisen keinot riittävät asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta (5 luku)?**

Kyllä [Palvelunjärjestäjä, palveluntuottaja ja palveluyksikön vastuhenkilö voi pyytää valvontaviranomaiselta ohjaus- ja arviointikäyntiä. Asiakas- ja potilasturvallisuutta ja tiedonvälitystä kehittää säädös valvontakertomusten lähettämisestä palvelunjärjestäjän ja valvontaviranomaisten välillä. Valvontaviranomainen voi antaa palveluntuottajalle ohjausta tai kehotuksen korjata palvelun virhe. Lisäksi valvontaviranomainen voi määrätä palveluntuottajan, joskus sakon uhalla, poistamaan virheen tai ja pakkokeinojen avulla lopettaa toiminnan. Ohjaus ja kehoitus ovat kevyitä toimia eivätkä saa kaikkia palveluntuottajia muuttamaan toimintaansa. Valvontaviranomaisella tulee olla nykyistä helpommin, mutta tietysti perustellusti, ottaa käyttöön sellaisia valvonnan muotoja kuten sakkouhka, joilla turvataan asiakkaan etu ennen kuin tilanne pitkittyy vuosia. ]

**10. Muut vapaamuotoiset huomiot sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalaista?**

Pyydetään huomioimaan, että hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (asiakastietolaki) palvelunjärjestäjän määritelmä poikkeaa lausunnolla olevasta valvontalain määritelmästä. Lainsoveltajan näkökulmasta olisi hyvä, että määritelmät olisivat yhdenmukaisia.

Soveltamisalan rajoitukset 2 §:

Lakia ei sovelleta Shl 19 § 3 mom. kotipalvelun tukipalveluihin.

Tarvitaan tarkennusta rekisteröinnin osalta - toteutetaanko kotipalvelun tukipalvelujen rekisteröinti kuntien vai hyvinvointialueen erillisrekisterissä.

Verottaja edellyttää, että arvonlisäverotonta palvelua tuottavien tulee olla kunnan rekisteröimiä toimijoita. Arvonlisäverotonta palvelua tuottavat erityisesti naisvaltaiset ja maahanmuuttajataustaiset pienyrittäjät.

Vastikkeettoman palvelun määrittely kaipaa selkeytystä: Vastikkeettomat palvelut ovat usein satunnaisesti tuotettuja, mutta jos satunnainen palvelu tuotetaan ansaintatarkoituksessa, se kuuluisi lain soveltamisalaan. Mitä lainsäätäjä haluaa konkreettisesti edellä esitetyllä sanoa ja missä asioissa valvontalaki on sovellettava vastikkeettoman palvelun osalta?

Palveluntuottajan yleiset edellytykset 6 §:

Rekisteröity palveluyksikkö on jatkossa siirtokelpoinen toiselle palveluntuottajalle, kun sen rekisteröinti ei ole sidottu tiettyyn palveluntuottajaan

Lähetetäänkö Soteri-rekisteri herätteen hyvinvointialueelle palveluyksikön muutoksista? Sote-palvelusopimukset tehdään Y-tunnuskohtaisesti. Kunnan on jo tällä hetkellä haastava pysyä yritysten toteuttamien muutosten ajan tasalla (lopetus, myynti, fuusio ym.), vaikka kunta antaa lupamuutoksiin liittyen lausunnot ja on siten tietoinen muutoksista. Lainsäätäjää pyydetään huomioimaan, etteivät asiakkaat siirry yrityskauppojen myötä uudelle palveluntuottajalle. Asiakkaita on tiedotettava muutoksesta, mm. henkilökuntavaihdoista, toimintayksikön nimestä ja uusista yhteystiedoista. Asiakkailta on myös tiedusteltava mielipidettä siirtymisestä uudelle palveluntuottajalle.

Lisäksi tarkennusta edellyttää 6 §:n seuraavat kohdat:

- 1) Miten valvontaviranomainen arvioi hyvinvointialueen vakavaraisuuden? Miten hyvinvointialueen oma palvelutuotanto osoittaa vakavaraisuuden?
- 3) Sovelletaanko palvelunjärjestäjän vaatimuksessa olevaa Y-tunnuksen vaatimusta hyvinvointialueen omaan palvelutuotantoon; tuleeko palvelutuotanto jatkossa yhtiöittää?

Yhteinen palveluyksikkö ja valtuutetun palveluntuottajan edellytykset 22 §

Palveluyksikkö-käsite tulee määritellä tarkemmin. Voiko palveluyksikkö toimia useamman hyvinvointialueen alueella?

Palvelunjärjestäjän ohjaus- ja neuvontavelvollisuus 24 §:n osalta todetaan, että tällä hetkellä kunta suorittaa viranomaisvalvonnan sekä sopimus ja/ tai palvelusetelipalvelun palvelutuotannon valvonnan samanaikaisesti.

Lakiesityksen sivulla 81 24 §:n mukaisten sopimusperustaisen ja oman tuotannon ohessa tulee huomioida palvelusetelipalvelun valvonnan osuus, joka perustuu palvelusetelin sääntökirjan noudattamiseen.

Valvontalain voimaantumisen myötä Avi ja Valvira tulevat tarvitsemaan runsaasti työpanosta kunnilta siirtyvien valvontatehtävien hoitamiseksi. Ja vastaavasti hyvinvointialueet tarvitsevat edelleen valvontaresurssia järjestämistä varten kuuluvan palvelun, sopimusvalvonnan ja oman palvelutuotannon valvonnan hoitamiseksi. Lakiesitys lisää valvonnan henkilöstöresurssia sekä valvontaviranomaisessa että hyvinvointialueella.

### LUKU 3 Palveluntuottajien ja palveluyksiköiden rekisteröinti

Rekisteröintiä varten annettavat tiedot 16 §:

Valvontalakiesityksen mukaan palveluntuottajien rekisteröinti tapahtuisi jatkossa suoraan Valviralle tai Aville pykälän 16 §:n mukaisesti. Hyvinvointialueiden tehtävistä poistuu yksityisen terveydenhuollon lupiin liittyvien ennakkotarkastusten tekeminen sekä sosiaalihuollon luvanvaraiseen toimintaan liittyvien lausuntojen antaminen lupaviranomaiselle (s. 40, 76).

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain (612/2021) 8 §:n mukaan hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen sote- palveluiden järjestämisestä, ja palveluiden saatavuudesta on huolehdittava kaikissa tilanteissa. Lisäksi järjestämislain 11 §:n mukaan palvelustrategiassa on asetettava tavoitteet sote-palveluiden toteuttamiseksi huomioiden hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä kustannusvaikuttavuus. Järjestämislain 10 §:n mukaan hyvinvointialueen on osaltaan yhteen sovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palveluun kunnallisten, valtion palvelujen sekä muiden toimijoiden kanssa.

Jos hyvinvointialue ei pysty lausuntoprosessin avulla seuraamaan ja vaikuttamaan alueen palvelurakenteeseen, voi olla haasteellista ohjata järjestämislain edellyttämää 10 §:n asiakkaiden palveluiden yhteensovittamista, 11§:n palvelustrategiaa sekä määrittää alueen palvelurakennetta. Nykyisin osana lupalausuntoprosessia palveluntuottajat ja kunta keskustelevat palvelutuotannon tarpeesta ja palveluntuotantoa kohdennetaan tarvetta vastaavaksi.

Vaikutukset sosiaalihuollon lausuntovelvoitteen poistamisesta:

Palvelurakenteen tasapuolisen kehittämisen, kustannuskehityksen ja kuntalaisten erilaisten tarpeiden näkökulmasta tarve on monialaisille asumisratkaisuille ja kotiin annettaville palveluille. Palveluja on yhä enemmän integroitu tavanomaiseen rakennuskantaan lähelle peruspalveluja. Kunnan ja jatkossa hyvinvointialueen sosiaalipalveluiden lausuntovelvoitteen poistumisen myötä, vähenee yksi palveluntuotannon ja palveluverkoston ohjauksen työkalu. Huolenaihe on se, että lisääntykö jatkossa tehostetun palveluasumisen yksiköiden rakentaminen kevyempien palveluiden kustannuksella, jos palveluntuottajat toimivat itsenäisesti ilman kunnan tai tulevan hyvinvointialueen palvelurakennesuunnitelman mukaista ohjausta, jota on toteutettu osaltaan lausuntoprosessissa.

Sosiaalipalveluiden lausuntoprosessin yhteydessä käsitellään tarvittaessa toimintayksikön sijoittumista kunnan alueelle. Tonttien luovutuksissa tehdään yhteistyötä yhdyskunta- ja ympäristötoimen ja kunnan kanssa. Aikaisemmin tontteja on luovutettu palveluntuottajille vapaammin ilman edellytystä osallistua kunnan sote-hankintoihin. Vapaa rakentaminen on saatu hallintaan siten, että hankinnat, lausunnot ja lupamenettely toimivat ohjausmekanismeina. Tonttijakoa puolletaan hankinnoissa menestyneille palveluntuottajille.

Nykyisin osana sosiaalihuollon lausuntoprosessia palveluntuottajat keskustelevat kunnan kanssa tuottamastaan palvelusta ja asiakasryhmästä. Kunta antaa ohjausta ja neuvontaa palveluiden sisällöstä ja vähimmäisvaatimuksista. Erityisesti pienet palveluntuottajat hyötyvät ohjauksesta ja tuesta palveluntuotantoa käynnistäessään.

Lakiesityksen s. 73 esitetään, että ympärivuorokautisen sosiaalihuollon palveluja antavan yksikön hoito-, kasvatusta- tai kuntoutushenkilöstön lukumäärän vähentäminen perustuisi jatkossa ilmoitukseen rekisteriviranomaiselle, jonka jälkeen valvontaviranomainen arvioisi rekisteröinnin edellytykset. Nykyisin palveluntuottajan muuttaessa henkilöstömitoitustaan, kunta on esittänyt kannanottonsa asiaan lausunnossaan. Jos tulevalta hyvinvointialueelta otetaan lausuntovelvoite pois, perustuu asiakkaiden palvelutarve ja henkilöstömitoituksen tarve vain palveluntuottajan näkemykseen, eikä palvelun arvioinut järjestäjätaho tule kuulluksi.

Kunta tekee valvontakäynneillä sekä viranomaisvalvonnan että sopimusvalvonnan tehtävät. On huomioitava, että sopimusvalvonta on sisällöltään yksityiskohtaisempaa kuin viranomaisvalvonta. Sopimusvalvonta käsittää palvelun vähimmäisvaatimusten ja laatuvaatimusten valvonnan, joka sisältää mm. tilavaatimukset, henkilöstömitoitukseen ja -osaamisen liittyvät vaatimukset sekä palvelun turvallisuuden, viihtyvyyden ja jatkuvuuden näkökulmat. Sopimusvalvonnassa korostuu lisäksi sovittujen mittareiden seuranta esimerkiksi henkilöstömitoituksen toteutumisen seuranta.

Jatkossa hyvinvointialueen hankintasopimuksissa ja palvelukuvauksissa määritetään hankittavan palvelun sisältö aiempaa laajemmalla ja tarkemmalla tasolla. Jatkossa sopimuksissa ei voida viitata Avin/ Valviran luvamukaiseen henkilöstömitoituksen toteuttamiseen, vaan mitoitus on määritettävä sopimuskohtaisesti ja seurattava hyvinvointialueella sovitun menettelyn mukaisesti. Tämä voi aiheuttaa tarvetta erillisen seurantarekisterin järjestämiseksi hyvinvointialueelle.

Kunnan lausuntovelvoitteen poistuminen ei poista hyvinvointialueen tarvetta valvoa palveluntuottajan tiloja. Sopimusehtojen täytyminen tulee valvonnan avulla todentaa. Todetaan, että osalla palveluntuottajista saattaa edelleen olla käytössä epätarkoituksenmukaisia tiloja.

Menettely omavalvonnassa ilmenneiden epäkohtien ja puutteiden johdosta 25 §

Sote-järjestämislain 15 §:n määritetään kattavasti hankittavien palvelujen sopimusehdot ja varautumisesta sopimuksen päättymiseen. Onko tarpeen lisätä päällekkäistä sääntelyä valvontalain 25 §:ssä?

Myös sopimuksissa määritellään seuranta ja sanktiot, joiden toteutumista kunta ja jatkossa hyvinvointialue seuraa.

Yhteinen palveluyksikkö ja valtuutetun palveluntuottajan velvollisuudet 22 §:

Sairaalan määrittelyminen yhdeksi palveluyksiköksi voi aiheuttaa haasteita rekisteröinnissä ja rekisteritietojen päivittämisessä.

Palveluntuottajan omavalvonta, 27 §

Kappaleessa 4.1.2 (s. 33) ehdotetaan, että omavalvontasuunnitelma kattaisi kaikki palveluntuottajan tarjoamat palvelut. Tarkoittaako tämä sitä, että palveluntuottaja tekisi yhden palveluyksikkökohtaisen omavalvontasuunnitelman?

Palvelun tuottamisessa on erityyppiset riskit riippuen siitä, tuotetaanko palvelu asumispalvelussa, asiakkaan kotiin tai kodin ulkopuolelle. Käytäntö on osoittanut, etteivät esimerkiksi valtakunnantason, yleiset omavalvontasuunnitelmat vastaa paikallistason omavalvonnan tarpeisiin päivittäisen työskentelyn ja johtamisen työkalua. Palveluntuottajilta on esimerkiksi Oulussa edellytetty palvelukohtaiset omavalvontasuunnitelmat, jotta palvelukohtainen varautuminen ja riskit tulevat konkreettisesti kuvatuksi.

Nykyinen Valviran omavalvontapohja soveltuu lähinnä asumis- ja laitospalveluiden omavalvontasuunnitelmapohjaksi. Se ei suoraan sovellu sosiaalihuollon avopalveluihin, joita jatkossa voidaan tuottaa myös nk. ”hybridimallilla”.

Lakiesityksen vahvuuksia:

Soteri-yhteinen rekisterin kokoaminen on hyvä uudistus alueilla palvelua tuottavien tiedon kokoamiseksi.

Lakiesityksellä edistetään asiakkaiden palvelun laadun yhdenmukaistamista, koska sekä oma, osto ja palvelusetelituotanto arvioidaan ja valvotaan yhdenmukaisesti.

Asiakas- ja potilasurvallisuutta lisää 28 §:n mukainen palveluntuottajan velvoite tarkistaa rekisteriote vanhusten ja vammaisten kanssa työskenteleviltä.

Kahelin Hanna-Riitta  
Oulun kaupunki / Hyvinvointipalvelut