

IÄKKÄIDEN PALVELUJEN UUDISTAMISEN TYÖRYHMÄN VALVONTAJAOSTON LOPPURAPORTTI

1. Iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 8.4.2019 työryhmän valmistelemaan esityksiä iäkkäiden henkilöiden palvelujen kokonaisuuden uudistamiseksi ja väestön ikääntymiseen varautumiseksi (iäkkäiden henkilöiden palvelujen uudistamistyöryhmä). Työryhmän toimikausi on 9.4.2019 – 31.12.2019.

Työryhmän tavoite

Tavoitteena on turvata iäkkäille henkilöille laadukkaita, yhdenvertaiset ja kustannustehokkaita palvelut. Tavoitteena on vahvistaa palvelujen laatua, sekä tarpeenmukaista ja yhdenvertaista saatavuutta. Tavoitteena on myös ohjata väestön ikääntymiseen pitkällä aikavälillä liittyviä toimenpiteitä koskevan ikäohjelman laatimista, jotta ikääntymiseen liittyvät tekijät otetaan huomioon sosiaali- ja terveyspalveluja laajemmin.

Työryhmän tehtävät

Palvelujen laatua koskevien veloitteiden vahvistamiseksi lainsäädännössä työryhmä arvioi, mitä iäkkäiden henkilöiden palvelujen laatusuosituksesta olisi tarpeen nostaa lain tasolle. Palvelun järjestämistä koskevan veloitavuuden lisäksi tavoitteena on tukea valvontatehtävän toteuttamista. Työryhmä valmistelee esitykset lainsäädäntöön tarvittavista muutoksista vaikutusarvioineen.

2. Työryhmän valvontajaosto

Työryhmällä on useita jaostoja. Valvontajaoston tehtävänä oli arvioida valvonnan sääntelyn ja omavalvonnan toimivuutta ja sanktioita.

Valvontajaostoon kuuluivat:

Jaska Siikavirta, johtaja, STM, puheenjohtaja
Anna Haverinen, erityisasiantuntija, Kuntaliitto (26.8.2019 lukien)
Sari Kehusmaa, johtava asiantuntija, THL (19.6.2019 lukien)
Jaana Manssila, erityisasiantuntija, Talentia (26.8.2019 lukien)
Mari Patronen, palvelulinjapäällikkö, Tampereen kaupunki
Pia Sorsa, ylitarkastaja, Itä-Suomen aluehallintovirasto
Juha Tuovinen, poliisitarkastaja, SM
Elina Uusitalo, ylitarkastaja, Valvira
Virpi Kölhi, neuvotteleva virkamies, asiantuntijasihteeri

Työryhmän asiantuntijasihteerit hallitusneuvos Jaana Huhta/STM ja neuvotteleva virkamies Satu Karppanen/STM osallistuivat myös jaoston kokouksiin mahdollisuuksiensa mukaan.

Jaosto kokoontui kuusi kertaa.

Valvontajaoston työ koostui

1. Nykytilan kuvauksesta
2. Arvioinnista
3. Toimenpide-ehdotuksista

3. Hallitusohjelman valvontaa koskevat kirjaukset

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan

- vahvistetaan sosiaali- ja terveyspalveluissa palveluntuotannon laadun ja vastuullisuuden valvontaa
- kehitetään omavalvontaa sekä tehostetaan paikallista ja valtakunnallista valvontaa
- palautetaan luottamus vanhuspalveluiden laatuun, oikea-aikaisuuteen ja saatavuuteen
- selvitetään Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä.

4. Nykytilan kuvaus ja arviointi

Valvontajaosto on tuottanut nykytilan kuvausta henkilöstömitoitusta koskevaan HE-luonnokseen.

Valvonnan tilannekuva 2019

Suurelta osalta iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen hoidon ja huolenpidon palveluissa toimitaan vanhuspalvelulain, muun sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön sekä iäkkäiden palveluja koskevan laatusuosituksen tavoitteiden ja hengen mukaisesti. Kuitenkin palveluissa on valvonnan ja asiakaspalutteen pohjalta myös epäkohtia.

Havaitut epäkohdat nousivat voimakkaasti esille alkuvuodesta 2019. Valvontaviranomaisten ja omaisten iäkkäiden henkilöiden palveluissa havaitsemien puutteiden ja epäkohtien arvioitiin vaarantavan heidän oikeuttaan hyvään hoitoon ja ihmisarvoiseen kohteluun. Epäkohtia havaittiin etenkin tehostetun palveluasumisen henkilöstömitoituksen riittävydessä, henkilöstön ammattitaidossa ja osaamisessa sekä toimintayksiköiden johtamisessa. Erityisesti lääkehuollossa esiintulleiden puutteiden nähtiin vaarantavan asiakas- ja potilasturvallisuutta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaiset Valvira ja aluehallintovirastot ovat jo muutaman vuoden ajan käynnistäneet lisääntyneiden valvontailmoitusten ja omassa valvontatoiminnassaan esille tulleiden epäkohtien johdosta merkittävän määrän iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisiin palveluihin kohdistuneita toimenpiteitä. Vuosina 2017-2019 yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisten lupahakemusten ja myönnettyjen lupien määrät jatkoivat kasvuaan. Samaan aikaan kun toimintayksiköitä perustettiin, kävi valvonnasta saatujen havaintojen perusteella ilmi, etteivät palvelujen tuottajat tosiasiallisesti saaneet rekrytoitua riittävästi henkilöstöä toimintayksiköihinsä. Myös julkisilla yksiköillä oli haasteita saada henkilöstöä.

Joissakin toimintayksiköissä asiakasturvallisuus vaarantui valvontaviranomaisten arvion mukaan niin, että toiminta jouduttiin keskeyttämään. Toiminnan keskeyttämisspäätöksiä tehtiin kevään 2019 aikana kaikkiaan kolmen toimintayksikön osalta. Keskeyttämisspäätösten yhteisenä tekijänä oli muun muassa se, että toimintayksiköt olivat vastikään luvan saaneita uusia yksiköitä. Palvelujen tuottaja ei valvontaviranomaisten vahvasta ohjauksesta huolimatta kyennyt omavalvonnallisin keinoin palauttamaan toimintaa asianmukaiseksi.

Toiminnan keskeyttämisspätösten ja niistä seuranneen julkisuuden vuoksi vuoden 2019 aikana iäkkäiden henkilöiden palveluiden epäkohtailmoitusten määrä kasvoi merkittävästi. Ilmoitusten johdosta valvontaviranomaiset sekä kunnat ja kuntayhtymät tehostivat vanhushoivapalveluidensa valvontaa. Joissakin tilanteissa kunnat joutuivat osoittamaan asukkaalleen hoivapaikkoja toisista alueensa asumisyksiköistä ja joutuivat käyttämään myös sopimussakkoa palvelujen tuottajana.

Tarkastuksissa useassa toimintayksikössä havaittiin edelleen vakavia asiakasturvallisuutta vaarantavia epäkohtia. Havaitut puutteet liittyivät muun muassa henkilöstön vähyyteen suhteessa asiakkaiden palvelujen tarpeeseen, vastuuhenkilöiden ja muun henkilöstön nopeaan vaihtumiseen, lääkitysturvallisuuden asianmukaisuuteen, puutteellisiin omavalvontasuunnitelmiin ja omavalvonnan toimeenpanoon, asiakkaiden hoito- ja palvelusuunnitelmien päivittämiseen, asiakkaiden toimintakyvyn, hoitoisuuden ja palvelutarpeen arviointiin, terveydenhuollon palveluiden järjestämiseen ja henkilökunnan tehtävien organisointiin. Yleisesti voidaan todeta, että valvonnassa hoivakodeissa havaitut puutteet hoivan ja hoidon laadussa ja sisällössä ovat olleet vahvasti sidoksissa liian vähäiseen osaavan henkilöstön määrään.

Palvelujen laadussa ilmenneiden epäkohtien ja valvonnan tarpeiden kasvun seurauksena valvontaviranomaisten ja sosiaali- ja terveysministeriön toimintaresurssit eivät olleet riittäviä toteuttamaan toimijoiden kansallista ohjausta sekä valvomaan iäkkäiden saamaa hoitoa ja hoivaa toimintayksiköissä ja toiminnan muuta lainmukaisuutta. Iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden palvelujen ohjauksen ja valvonnan voimavaroja aluehallintovirastoissa, Valvirassa ja sosiaali- ja terveysministeriössä vahvistettiin kevään 2019 lisätalousarviossa yhteensä 720 000 euron määrärahalta, mikä vastaa laskennallisesti 9 henkilötyövuotta.

Vanhushoivapalvelujen valvonnassa on ilmennyt erilaisia mm. valvontajärjestelmään, valvontakeinoihin, valvontaosaamiseen ja yhteistyöhön liittyviä kehittämistarpeita:

- moniportaisen ja monimutkaisen valvontajärjestelmän toimivuus kokonaisuudessaan
- yhteistyön ongelmat eri tahojen kanssa
- aluehallintovirastojen ja Valviran toimivaltaepäselvyydet sekä epäyhtenäiset ratkaisu- ja valvontakäytännöt
- palvelujen järjestämiseen ja omavalvontaan liittyvät valvontaongelmat; kuntien ja kuntayhtymien puutteellinen valvonta- ja sopimusosaaminen ja omavalvonnan organisointi
- valvontatiedon puutteet
- henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden toimivuus
- valvontaviranomainen ei kykene aina reagoimaan riittävän nopeasti tai vaikuttavasti
- valvontaviranomaisten resurssien riittävyys
- valvontaviranomaisen auktoriteetin rapautuminen; sanktioiden tehottomuus.

Rakenteelliset seikat

Valvontaviranomaisten toimivallan jakoa koskevat säännökset eivät mahdollista parhaalla tavalla tehokasta ja tarkoituksenmukaista valvontaa. Valviran ja aluehallintovirastojen välisessä toimivallan- ja työnjaossa esimerkiksi rajanveto periaatteellisesti merkittävän ja muun asian välillä ei ole yksiselitteinen. Työnjaon selvittäminen aiheuttaa viiveitä valvonta-asian hoitamisessa. Asiakkaille saattaa olla epäselvää, mikä viranomainen heidän asiaansa käsittelee. Ongelmallista on ollut myös eri viranomaistahojen valvontatoiminnan yhteensovittaminen (kunnat, kuntayhtymät, aluehallintovirastot, Valvira) esimerkiksi silloin, kun viranomaisilla on yhtä aikaa samaa palveluntuottajaa koskevia valvonta-asioita vireillä. Tietojen vaihto valvontaviranomaisten välillä ei toteudu tällä hetkellä riittävän sujuvasti. Ongelmana on myös aluehallintovirastojen ja Valviran valvontakäytäntöjen epäyhtenäisyys.

Valvonnan resurssien käyttöä ajatellen ja valvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi voisi olla tarpeen selkeyttää myös valvontaviranomaisten ja ylimpien laillisuusvalvojen työnjakoa. Vähäiset valvontaresurssit edellyttäisivät nykyistä laaja-alaisempaa viranomaisten välistä koordinoitua ja tiedottamista mm. valvonta- ja tarkastuskohteista, jolloin peittävyttä voitaisiin lisätä eikä näin ollen käytäisi samoissa yksiköissä.

Ongelmallista on ollut myös viranomaisten valvontatoiminnan yhteensovittaminen (kunnat, aluehallintovirastot, Valvira). Tarvitaan yksiselitteisempää sääntelyä siitä, mikä taho vie valvontaprosessit loppuun ja kuinka toimitaan, jos viranomaisilla on yhtä aikaa samaa palveluntuottajaa koskevia valvonta-asioita vireillä.

Palveluiden järjestämistehtävän valvontaan ja omavalvontaan liittyvät seikat

Valvontaviranomaisten havaintojen perusteella kuntien ja kuntayhtymien tekemä sosiaalipalvelujen valvonta ja omavalvonta on ollut epäyhtenäistä ja usein niukkaa. Valvontaosaamisessa ja palvelujen hankintaosaamisessa on ollut puutteita. Erityisesti hankintasopimusten laadinta ja/tai täytäntöönpano on ollut vajavaista erityisesti silloin, kun ostetut palvelut eivät vastaa lainsäädännössä edellytettyä laadukasta ja asiakasturvallista palvelua. Ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen valvonnan menetelmät ovat olleet puutteelliset ja erityisesti kotiin annettavien palvelujen valvonta on osoittautunut haasteelliseksi. Omavalvonnan toteutumisen seuranta alihankintatilanteissa ei yleensä toimi, eikä palveluja tuottavien yritysten henkilökunta välttämättä ole myöskään kattavasti laillisuusvalvonnan piirissä, mikäli he työskentelevät tehtävissä joihin ei edellytetä sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilön asemaa.

Omavalvontasuunnitelmia on laadittu, mutta omavalvonta ei ole useinkaan juurtunut tai sisäistynyt itse toimintana. Omavalvonta nähdään pitkälti vain suunnitelman laatimisena. Omavalvontasuunnitelmissa ei myöskään ole aina paneuduttu ennaltaehkäisevästi toiminnan todellisiin riskeihin. Suunnitelma ei terminä ole hyvä, koska se ohjaa laatimaan suunnitelman, mutta ei varsinaisesti toteuttamaan omavalvontaa. Omavalvontaa koskevat säännökset voisivat myös sisällöllisesti olla laajempia sekä enemmän toimeenpanoon ohjaavia. Omavalvonnan valvontaa varten olisi tarpeellista kirjata myös käytettävissä olevia sanktioita, mikäli havaitaan, että omavalvontaa ja sitä koskevia velvoitteita ei toteuteta tai noudateta.

Palvelujen käyttäjien tosiasialliset osallistumismahdollisuudet esimerkiksi palveluntuottajan omavalvonnassa ovat keskeisiä omavalvonnan tavoitteiden saavuttamiseksi ja toiminnan laadun parantamiseksi, mutta tämä osallisuus on usein ollut vähäistä.

Valvonnan tietopohjaan liittyvät seikat

Valvontatiedon puutteellisuus vaikeuttaa valvonnan tehokasta toteuttamista. Valvonnan perustana oleva tilastointi ei ole riittävää tehokkaalle ja perustellulle ohjaukselle kuten arviointi- ja ohjauskäynneille. Ylipäänsä valvojalla tulisi olla käytössään oikea-aikaisempi ja kattavampi tieto niin palveluiden tuottamisen rakenteista kuin sisällöstä, ja tämän tiedon tulisi olla yhteneväinen palvelutuotannon johtamisessa kertyvien ja käytettävien tietojen kanssa.

Suunnitelmalliseen valvontaan liittyvät tilastotiedot eivät ole olleet ajan tasalla, eikä niitä ole kaikilta osin voitu pitää luotettavina. Suunnitelmalliseen valvontaan liittyvä tietojen keruu edellyttää kehittämistä. Tiedon luotettavuus on olennaista ja järjestelmiä tulee kehittää tukemaan valvontatyötä. Valvontaviranomaisten tulisi saada (esim. THL:n tuottamana) valvonnan perustaksi mahdollisimman reaaliaikaisia, valtakunnallisesti kattavia ja kuntiin ja toimintayksikköihin kohdennettavissa olevia luotettavia tietoja sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisesta.

Ongelmallisia ja epätarkoituksenmukaisesti työllistäviä tilanteita voi tulla vastaan myös ennakkolisessa valvonnassa. Esimerkiksi Valvirassa vireillä oleva luvan muutoksen käsittely voi osoittautua haastavaksi, kun samanaikaisesti palveluntuottajan/toimintayksikön toiminnasta on vireillä valvonta-asia aluehallintovirastossa ja/tai kunnassa. Tietojen vaihtoa nykylainsäädännössä eri viranomaisten välillä korostetaan, mutta prosessit voivat viedä tarpeettomasti resursseja ja ylimääräistä aikaa. Tietojen vaihto ei toteudu tällä hetkellä riittävän sujuvasti.

Henkilöstömitoituksuuudistuksen toimeenpanon seuranta on ehdotettu toteutettavaksi osana THL:n tekemää Vanhuspalvelujen tila –tutkimusta. Tutkimuksen toteuttamista ja toimeenpanon seurantaa helpottaa 1.5.2019 voimaan tullut laki sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä (552/2019, jäljempänä toisiolaki) ja sen yhteydessä terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettuun lakiin (668/2008, jäljempänä THL-laki) tehdyt muutokset. THL on toteuttanut vuodesta 2013 vanhuspalvelulain toteutumisen seurantaa erillisrahoituksella kahden vuoden välein. Seuranta on kattanut sekä ympärivuorokautisen hoidon että kotihoidon toimintayksiköt. Henkilöstömitoituksen kehittymistä, toimintakäytäntöjä ja johtamista vanhuspalveluissa on seurattu kyselyllä. Kysely on toteutettu yhteistyössä valvontaviranomaisten kanssa ja seurantatiedot on toimitettu valvontaviranomaisille valvonnan tueksi.

Vanhuspalveluissa keväällä 2019 esiin tulleet laajat ongelmat ovat osoittaneet, että kahden vuoden välein toteutettu seuranta on riittämätöntä. Jatkossa seurantaa tulisi tehdä huomattavasti tiiviimmin. THL:n ehdotus iäkkäiden palvelujen uudistamisen työryhmässä on ollut, että lakiin ehdotetun henkilöstön vähimmäismitoituksen toteutumisen seuranta toteutetaan jatkossa reaaliaikaisemmin. Näin voitaisiin tuottaa tiedot toimintayksikköjen toteutuneista henkilöstömitoituksista. Seuranta tehtäisiin aluksi neljännesvuosittain ja siirtymäajan jälkeen, tietojärjestelmien kehittyessä, kuukausittain. Seuranta tulisi myös saattaa pysyvän rahoituksen piiriin.

THL:n ehdotuksen mukaan iäkkäiden palvelujen toimintayksiköt veloitettaisiin keräämään henkilöstömitoituksen seuranta varten tiedot osana yksikön omavalvontaa ja toimittamaan tiedot THL:ään, jossa lasketaan, koko maassa yhtenevin perustein yksiköiden toteutunut henkilöstömitoitus.

Toisiolain säätämisen yhteydessä tehtiin useita muutoksia THL-lakiin ja luotiin edellytykset sille, että THL voisi toteuttaa paremmin sille sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä tulevia tehtäviä. Tehtäväalueen tietoperustasta huolehtimisen ja tehokkaamman hyödyntämisen eräänä edellytyksenä on THL:n mahdollisuus aikaisempaa joustavammin ja itsenäisemmin määrittää ja ylläpitää tiedostoja ja rekistereitä.

Valvonnan menettelytapoihin liittyvät seikat

Ohjauksellisten menetelmien käyttäminen ei ole kaikkien toimijoiden kohdalla ollut vaikuttavaa. Ohjauksikäynnit ovat toteutuneet, mutta valvontaviranomaisten ohjaus ei ole tuottanut toivottua tulosta. Toisaalta ohjaus- ja arviointikäyntien riittävyteen on vaikuttanut käytettävissä olevat valvontaviranomaisten resurssit.

Tarkastuksilla havaitaan usein vakavia epäkohtia, joihin ei nykylainsäädännön tulkinnan pohjalta aina kyetä puuttumaan riittävän nopeasti. On myös tarve valvontamenetelmien sekä valvonnan kohdentamisen ja menettelytaparatkaisujen yhdenmukaistamiselle ja selkeyttämiselle valtakunnallisesti.

Henkilöstömitoituksen laskemisessa ja siten nykylainsäädännön toimeenpanossa ongelmana on, mitä tulkitaan kuuluvaksi ns. tukitehtäviin. Haasteena on myös asiakkaiden toimintakyvyn arviointi.

Lainsäädännön tulkinvaraisuus/puutteellisuus on voinut aiheuttaa muun muassa sen, että palveluntuottaja ei ole myöskään omavalvonnassaan arvioinut henkilöstömitoitusta samoin kriteerein kuin valvontaviranomainen. Tämä on voinut heijastua osittain myös epäyhtenäisyytenä valvontaviranomaisen ja kuntien ja kuntayhtymien suorittamassa valvonnassa.

Julkiset palveluntuottajat eivät kuulu ennakkollisen valvonnan piiriin, mistä voi seurata, että palvelut ja niiden valvonta eivät aina toteudu yhdenmukaisesti ja asiakkaiden näkökulmasta yhdenvertaisesti. Ennakollisen valvonnan nykyiset menettelyt eivät mahdollista riittävää joustoa ja valvonnan riskiperusteista kohdentamista.

Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuollon henkilöstöön kuuluvan tai vastaavissa tehtävissä toimeksiantosuhteessa tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien henkilöiden on ilmoitettava viipymättä toiminnasta vastaavalle henkilölle, jos hän tehtävissään huomaa tai saa tietoonsa epäkohdan tai ilmeisen epäkohdan uhan asiakkaan sosiaalihuollon toteuttamisessa. Ilmoituksen vastaanottaneen henkilön on ilmoitettava asiasta kunnan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Valvontahavaintojen mukaan ammattihenkilöt jättävät epäkohtailmoituksia tekemättä heihin kohdistuvien vastatoimien pelossa.

Valvontaresursseihin liittyvät seikat

Henkilöstömitoitusta koskevasta vanhuspalvelulain muutoksesta johtuvaksi resurssitarpeen lisäykseksi aluehallintovirastot ovat arvioineet uudistuksen toteutumiseen liittyvistä reunaehdoista riippuen 25 – 27 htv:tä ja Valvira 5 htv:tä.

Resurssitarve riippuu vanhuspalvelulain uudistuksen ja sen toteutumisen sisällöstä ja etenemisestä sekä osittain jäljempänä todettujen kehittämistoimenpiteiden esim. lainsäädäntöuudistusten etenemisestä ja vaikutuksista.

5. Toimenpide-ehdotukset

Lähtökohtana toimenpide-ehdotuksille on palvelujen laadun ja laillisuuden varmistaminen. Olennaista on asiakas- ja potilasturvallisuuden turvaaminen ja valvonnan vaikuttavuuden lisääminen.

Valvontatehtävän toteuttamista voidaan tukea

1. Informaatio-ohjauksella
2. Resurssiohjauksella
3. Lainsäädännöllä

Ohjaukselliset keinot ovat ensisijaisia ja nopeammin käyttöön otettavia. Lainsäädännölliset keinot voidaan ottaa käyttöön, jos ohjaukselliset keinot eivät osoittautu riittäviksi tai siihen on muuten erityisiä perusteita ja niillä voidaan tukea valvontaviranomaisen mahdollisuuksia muuttaa toimintaa valvonnan tavoitteiden edellyttämällä tavalla.

5.1. Epäkohta: Aluehallintovirastojen ja Valviran toimivaltaepäselvyydet sekä epäyhtenäiset ratkaisut ja valvontakäytännöt

Toimenpide-ehdotus: Jo ennen mahdollisia lainsäädäntömuutoksia tulee ohjauksen ja johtamisen keinoin selkeyttää toimivaltajakoa ja työnjaosta päättämisen prosessia. Myös yhtenäisten käytäntöjen varmistamiseksi tarvittavaa virastojen keskinäistä työtä tulee määrätietoisesti jatkaa.

Aluehallintovirastot ja Valvira yhdessä arvioivat nykytilan ja kartoittavat ongelmat, tekevät suunnitelman etenemisestä ja toteuttavat toimenpiteet, jotka ovat johtamisen ja virastojen välisen ohjauksen sekä henkilöstön osaamisen kehittämisen keinoin toteutettavissa. STM kiinnittää tähän huomiota virastojen tulosoajauksessa sekä tukee virastoja tässä työssä.

Selkeytetään tarvittaessa lainsäädännöllä valtion valvontaviranomaisten toimivallan jakoa siten, että toimivalta määräytyy joko objektiivisesti todennettavissa olevan kriteerin mukaisesti tai keskushallinnon viranomaisena toimivan Valviran päätöksen mukaisesti.

Kootaan kaikki valtion (ennakollista ja jälkikäteistä) valvontaa koskeva sääntely eri palvelumuotojen sekä tuottajien oikeudellisen aseman suhteen yhteismitalliseksi ja perusvalinnoiltaan yhdenmukaiseksi, myös sääntelyteknisesti yhteen lakiin. Ehdotetaan tässä tarkoituksessa hallituksen esitykseen HE 52/2017 sisältyneet keskeiset ehdotukset uudelleen eduskunnalle, kootaan kaikki valvontaa koskeva sääntely tähän samaan lakiin ja samalla selkeytetään valvonnan perusmenettelyihin (mm. määräyksen antamiseen) kuuluvia menettelyllisiä velvollisuuksia.

5.2. Epäkohta: Puutteet eri viranomaisten valvontatoiminnan yhteensovittamisessa.

Toimenpide-ehdotus: Jo ennen mahdollisia lainsäädäntömuutoksia tulee ohjauksen ja johtamisen keinoin selkeyttää yhteensovitusta ja työnjaosta päättämisen prosessia. Kuntien valvontaosaamista tulisi edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin.

Ylimpien laillisuusvalvojen tekemillä tarkastuskäynneillä tulisi lähtökohtaisesti olla mukana aina aluehallintoviraston edustaja. Tämä edistäisi tiedon kulkua, ja kummankin tahon roolit sekä painotukset tulisivat näkyviin. Tiedonvaihto aluehallintovirastojen, Valviran ja ylimpien laillisuusvalvojen kanssa tulee rakentaa systemaattiseksi osaksi valvonnan suunnittelua ja toteutusta.

Tehdään lainsäädäntömuutos, jossa luovutaan kunnan yleisiä valvontatehtäviä koskevasta sääntelystä ja kootaan nämä tehtävät valtion viranomaisille. Kunta vastaisi edelleen lukuunsa suoritettavan toiminnan valvonnasta.

5.3. Epäkohta: Omavalvonnan toimimattomuus.

Toimenpide-ehdotus: Omavalvonnan tulee olla osa laatujärjestelmää sekä asiakas- ja potilasturvallisuussuunnitelmien toimeenpanoa.

Valvovan viranomaisen toimintamalleja tulee edelleen kehittää enemmän suuntaan, jossa ne tukevat sekä ohjaavat omavalvonnan suunnittelua ja toteuttamista valtakunnallisesti yhdenmukaisella tavalla. Valvontaviranomaisen tehtävänä tulee olla ennakoivasti, mutta myös jälkikäteisesti, arvioida omavalvonnan menettelyiden asianmukaisuutta, riittävyttä ja toimivuutta. Valvontaviranomaisilla tulee olla yhteisesti määritellyt kriteerit omavalvonnan ja omavalvontasuunnitelmien arviointiin. Asiakkaiden merkitys, rooli ja osallistamistavat tulee sisällyttää osaksi omavalvontaa.

Omavalvontaa koskevia säännöksiä tulee vahvistaa. Kunnan järjestämistehtävää ja siihen sisältyvää omavalvontatehtävää koskeva sääntely on koottava yhteen ja sitä on täsmennettävä ja vahvistettava. Omavalvonnan keskeinen sisältö toisaalta osana järjestämistä, toisaalta osana tuottamista on säänneltävä. Sääntelyn systematiikkaa on täsmennettävä siten, että omavalvontaa käsitellään velvollisuutena jatkuvien systemaattisin keinoin huolehtia ja vastata oman toiminnan

lainmukaisuudesta, laadusta sekä turvallisuudesta. Valtion valvonnan sääntely kohdennetaan osaltaan tämän omavalvonnan arviointiin, ohjaukseen ja valvontaan.

5.4. Epäkohta: Valvontatiedon puutteet

Toimenpide-ehdotus: Valvonnan ja omavalvonnan tulee perustua mahdollisimman oikea-aikaisiin valvottavan toiminnan toteutumisesta saataviin tietoihin sekä valvonnassa ja omavalvonnassa syntyneisiin tietoihin. Syntyneen tiedon tulee olla mahdollisimman avointa ja muiden toimijoiden käytettävissä. Valvontaviranomaisten tulee tehostaa oman valvontatietonsa hyödyntämistä. Valvonnan tietotarpeet tulee ottaa huomioon myös muiden tahojen kuten esim. THL:n tiedonkeruussa ja sen kehittämisessä. Eri tahojen yhteistyötä tiedonkeruussa tulee tiivistää.

Virastojen tulosohjauksessa ja viranomaisyhteistyössä tulee luoda edellytyksiä tietojenvaihdon, keräämisen ja käytön sujuvuudelle sekä tarkoituksenmukaisille työnjaoille.

5.5. Epäkohta: Henkilöstön ilmoitusvelvollisuuden toimimattomuus. Ammattihenkilö ei välttämättä tee lainmukaista ilmoitusta epäkohdista peläten vastatoimia tai työnantajan reaktioita asiaan.

Toimenpide-ehdotus: Valvontaan kuuluvassa ohjauksessa tulee kiinnittää erityistä huomiota ilmoitusvelvollisuuden toteuttamiseen. Ilmoitusvelvollisuuden toteutumisen seurantatiedon tulee olla osa myös omavalvonnassa käytettävää tietoa. Valvontaviranomaiset voivat ottaa yhdeksi toimintakäytännökseen ilmoituksen tehneeseen mahdollisesti kohdistettavien toimien seurannan.

5.6. Epäkohta: Valvonnan vaikuttavuuden lisääminen ja valvontamenetelmien kehittäminen. Riskiperusteisen valvonnan mahdollisuuksien vahvistaminen.

Toimenpide-ehdotus: Virastojen ohjauksessa painotetaan valvonnan riskiperusteisuutta ja tuetaan valvoja niiden tehdessä avoimia perusteltuja valintoja. Virastojen johtamisessa luodaan selkeät tavoitteet valvonnan kohdentamiselle, tämän toteuttamiseksi tarpeellinen arviointikehikko, varmistetaan asiantuntijoiden osaaminen kehikon soveltamiseen sekä tuetaan asiantuntijoita heidän tehdessään sen mukaisia valintoja. Valvontamenetelmiä tulee tarkastella kriittisesti mm. siten, voidaanko tiettyjä asioita tällöin hoitaa kevyemmällä menettelyllä. Monikanavainen viestintä rakennetaan entistä säännöllisemmäksi keinoksi tehostaa valvonnan tarkoituksen toteutumista.

Lainsäädäntöön ehdotetaan elementtejä, jotka vapauttavat valvontaviranomaisen resursseja ja mahdollistavat niiden suuntaamista riskiperusteisesti:

- Julkisten ja yksityisten palveluyksiköiden uudenkaltainen ennakkollinen rekisteröintimenettely, joka perustuu toiminnan laadun ja laajuuden asettamiin menettelyllisiin vaatimuksiin.
- Soteri-palveluntuottajarekisteri; julkiset ja yksityiset palveluyksiköt sekä niiden keskeinen perus- ja valvontatieto samaan rekisteriin
- Kaikkia palveluntuottajia koskevat taloudelliset vähimmäisvaatimukset ja niitä koskevat luotettavuusveloitteet; harmaan talouden selvitysyksikön tuottamat veloitteiden hoitoselvitykset valvontaviranomaisten käyttöön
- Nimenomainen oikeus ja velvollisuus asettaa valvontaan ja kanteluihin perustuvat toimenpiteet riskiperusteiseen kiireys- ja tärkeysjärjestykseen asiakas- ja potilasturvallisuuden tai muiden seikkojen sitä edellyttäessä
- Valvontakeinojen vahvistaminen (mm. taloudelliset sanktiot ja kannusteet, joilla esimerkiksi lisätään valvonnan vaikuttavuutta tilanteessa, jossa lainvastaisella menettelyllä on saatu taloudellista hyötyä)
- Menettelyn joustavoittaminen ml. tarkastusoikeus ja sen tarkastuksen toteuttamisen sääntely
- Luvaton sosiaalihuollon palvelujen tuottaminen säädetään rikosoikeudellisesti sanktioituksi kuten yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa.

5.7. Epäkohta: Valvontaviranomaisten resurssien riittävyys

Toimenpide-ehdotus: Resurssitarpeiden arviointia tulee tehdä jatkuvasti toimeenpanon edetessä yhdessä ohjauksen, johtamisen ja sääntelymuutosten kanssa sekä mahdollisten rakenteeseen liittyvien säännösmuutosten kanssa.

Henkilöstömitoitusta koskevan lainsäädäntöuudistuksen siirtymäkauden aikana julkisen talouden suunnitelman ja kulloisenkin talousarvioprosessin yhteydessä arvioidaan valvontaviranomaisten resurssitarvetta ottaen huomioon tosiasiallinen valvonnan tilanne ja tehdään sen edellyttämät ehdotukset.

Ehdotetaan lainsäädäntöön uudenlainen kaikkien julkisten ja yksityisten tuottajien maksettavaksi tuleva valvontamaksu, jolla voidaan kattaa myös valvonnasta viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia.

Selvitetään ministeriössä ja virastojen johdossa mahdollisuuksia kohdentaa lupahallinnon lisääntyneestä työmäärästä syntyviä lisätuloja etupainotteisesti resurssien lisäämiseen.

Resurssien strateginen osaamisperusteinen vahvistaminen mm. palvelujen järjestämisen ja omavalvonnan valvonnan osaamisen osalta.

Virastojen johtamisessa resurssien kohdentaminen viranomaisten sisällä sellaisten palvelujen valvontaan, joiden saatavuudessa, laadussa tai oikea-aikaisuudessa on vakavimpia puutteita.