

Asia: VN/501/2020

Lausuntopyyntö iäkkäiden henkilöiden palvelukokonaisuutta koskevan lainsäädännön uudistamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan organisaatio

Järjestö

1. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisia asumispalveluja ovat tilapäinen asuminen, tuettu asuminen sekä nk. tavallinen palveluasuminen ja tehostettu palveluasuminen. Palveluasumisella tarkoitetaan (kunnan järjestämässä) palveluasunnossa järjestettävää asumista ja palveluja. Erona tehostetun ja tavallisen palveluasumisen välillä on, että tehostettu palveluasuminen sisältää ympärivuorokautiset palvelut. Voitaisiinko tavallisen palveluasumisen käsite mielestänne poistaa lainsäädännöstä?

Ei

2. Jos tavallisen palveluasumisen käsite poistetaan lainsäädännöstä, pitäisikö muutoksen koskea

Ei kantaa

3. Jos tavallinen palveluasuminen (kunnan järjestämässä palveluasunnossa) poistuisi palveluvalikosta, pitäisikö kunnan sosiaalitoimella olla velvollisuus joissakin tapauksissa järjestää asiakkaalle hoitoa ja huolenpitoa turvaavien palvelujen lisäksi myös asunto?

Kyllä

4. Jos tavallinen palveluasuminen jää lainsäädäntöön, pitäisikö omaishoidon tuesta annettua lakia muuttaa niin, että omaishoidon tukea voidaan myöntää myös tavallisen palveluasumisen asiakkaille?

Kyllä

5. Pitäisikö tehostettua palveluasumista ja muita asumis- ja palvelumuotoja voida toteuttaa samassa toimintayksikössä?

Kyllä

6. Voitaisiinko iäkkäiden henkilöiden asumisen monimuotoisuutta edistää muilla lain muutoksilla?

Kyllä

7. JOS vastasitte kyllä kysymykseen 6, kuvatkaa, millaisilla muilla lainmuutoksilla asumisen monipuolisuutta voitaisiin edistää.

Sote-uudistuksen lainsäädännössä tulee selkeyttää ja mahdollisuuksien mukaan tukea kuntien ja sote-maakunnan yhteistyötä, jotta mm. maankäytön, kaavoituksen, asuntopolitiikan sekä olemassa olevan rakennuskannan tarkastelun kautta varaudutaan ja vastataan riittävästi ikääntyneiden monipuolisiin asumistarpeisiin.

Sosiaalihuoltolain asumispalveluja koskevaa säännöstä tulee selkeyttää, koska sitä voidaan tulkita niin, että asumispalvelujen järjestäminen käsittää myös asumisen kustannukset. Nykyinen muotoilu yhdessä yleistä asumistukea koskevan lainsäädännön kanssa on aiheuttanut tilanteen, jossa yleistä asumistukea ei myönnetty kunnan järjestämään asumispalveluun (erityisesti tukiasuminen). Tästä tulkinnasta ilmeisesti kuitenkin luovuttiin käytyjen keskustelujen perusteella. Vaikka tämä ei koskenut eläkkeensaajien asumistukea, niin säännöksen selkeyttämisestä tarpeen tältä osin tämä toi esille.

Myös ARA-rahoituksen ja -avustusten tulee tukea monipuolisten asumisratkaisujen käyttöönottoa. Tämänhetkinen investointiavustus on nyky muodossaan jäykkä väline sellaisiin kohteisiin, joissa asukas voi sisään muuttaessaan olla kevyen tuen tarpeessa, mutta asumisaikana hoivapalvelun tarve kasvaa. ARA-investointiavustusta tulisi uudistaa niin, että se tukisi kohteita, joissa asukasta ei joutuisi muuttamaan asunnosta toiseen toimintakyvyn muuttuessa, joka oli vanhuspalvelulain periaatteiden mukaista.

Koska vanhuspalvelulain mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön arvo-kasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla, on syytä käydä läpi myös kodin muutostöitä ja apuvälineitä koskeva lainsäädäntö.

8. Sosiaalihuoltolain 21 §:n 3 momentin mukaan palveluasumisen saannin edellytyksenä on, että henkilö tarvitsee soveltuvan asunnon sekä hoitoa ja huolenpitoa. Tehostetun palveluasumisen saanti edellyttää lisäksi, että hoidon ja huolenpidon tarve on ympärivuorokautinen. Pitäisikö laissa määritellä tehostetun palveluasumisen saannin edellytykset nykyistä tarkemmin?

Ei

9. Kotipalvelun sisältönä on sosiaalihuoltolain 19 §:n mukaan jokapäiväiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittaminen tai niissä avustaminen. Nämä toiminnot ovat: asuminen, hoito ja huolenpito, toimintakyvyn ylläpito, lasten hoito ja kasvatus sekä asiointi. Luettelo ei ole tyhjentyvä. Kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut ovat: aterian-, vaatehuolto- ja siivouspalvelut sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Pitäisikö kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut erottaa omaksi palvelumuodokseen?

Kyllä

10. Vastaavatko kotipalvelun ja tukipalvelujen käsite ja sisältö nykyisiä asiakkaiden tarpeita vai pitäisikö palvelujen nimikettä ja/tai niiden sisältöä muuttaa?

Ei

11. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 4/2020 vp), jossa vanhuspalvelulakiin ehdotetaan säännöksiä tehostetun palveluasumisen henkilöstömitoituksesta. Pitäisikö myös kotihoidon henkilöstön määrästä säätää lain tasolla?

Ei

12. JOS vastasitte kyllä kysymykseen 11, kuvatkaa millä tavalla asiasta pitäisi säätää. Olisiko esimerkiksi Laatusuosituksessa hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:6) oleva suositus kotihoidon henkilöstön määräytymisestä toimiva tapa?

-

13. Tukeeko nykyinen vanhuspalvelulain säännös toimintayksikön johtamisesta (21 §) riittävästi johtamisen kehittämistä?

Kyllä

14. Mitä muuta haluatte tuoda esiin iäkkäiden henkilöiden palveluja koskevan lainsäädännön kehittämisestä?

Kuntaliitto perustelee seuraavasti antamia vastauksia kysymyskohdittain:

Perustelut kysymys 1 ja 2: Tavallista palveluasumista ei voida pelkästään poistaa lainsäädännöstä ilman että määritellään esimerkiksi, että palvelut, joita palvelu-taloissa järjestetään, perustuvat asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin ja myönnetään sosiaalihuoltolain mukaisina kotona asumista tukevuina palve-luina. Mikäli tavallinen palveluasuminen poistetaan kokonaan sosiaalihuoltolaista, sen vaikutukset muiden asiakasryhmien palveluihin ja niiden myöntämiseen tulee arvioida huolellisesti. Mikäli tavallinen palveluasuminen poistetaan sosiaalihuoltolaista koskien ainoastaan ikäihmisiä ja tarvittavat muutokset tehdään vanhuspalvelulakiin, tulee huolellisesti arvioida muutoksien vaikutukset mm. kuntien mahdollisuuteen järjestää kokonaisuudessaan erityisryhmien (ml. ikäihmiset) asumispalvelut, asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen sekä muiden asiakasryhmien, kuten mielenterveyskuntoutujien ja kehitysvammaisten henkilöiden, palvelujen järjestämiseen. Jos tavallisen palveluasumisen poistamisella koskien iäkkäitä henkilöitä tavoitellaan sitä, että ns. välimuotoista asumista voidaan toteuttaa joustavasti, tämä tavoite on kannatettava.

Tavallisen palveluasumisen poistamista sosiaalihuoltolaista ilman huolellista vaikutusten arviointia ei voida tehdä. Huomioitava mm. ihmisiin kohdistuvat vaiku-tukset, palveluverkkovaikutukset, taloudelliset vaikutukset (mm. asiakasmaksutulot ja järjestämisen kustannukset), hankintatavat (mm. ostopalvelusopimukset, palvelusetelit), henkilöstön saatavuuden aiheuttamat vaikutukset ja muutoinkin nykytila. Eri vaihtoehtoja tarkasteltaessa tulee ottaa myös huomioon, mitä vaikutuksia olisi sillä, jos suurin asiakaskunta eli ikääntynyt väestö poistuu asumisen osalta sosiaalihuoltolaista.

Perustelut kysymys 3: Mikäli iäkkään henkilön terveys, hyvinvointi ja taloudellinen tilanne on uhattuna ja riskinä on, että hän joutuisi palvelutarvettaan raskaam-paan palvelumuotoon

puutteellisten asumisolojen vuoksi, tulisi kunnan tukea asunnon järjestämistä erimerkiksi tarjoamalla asiakkaan tilannetta ja toimintakykyä parhaiten vastaava asunto kuitenkin siten, että asumiskustannuksista vastaa pääsääntöisesti ikääntynyt henkilö normaaliuden periaatteen mukaisesti tarvittaessa esim. eläkkeensaajan asumistuen turvin.

Perustelut kysymys 4: Mikäli ns. tavallisessa palveluasumisessa asuvan iäkkään henkilön kotona pärjäämistä tukee omaishoito, ei asumismuodolla tule olla vaikutusta omaishoidon myöntämiseen. Erityisesti välimuotoisten asumisratkaisujen tulee olla hyödynnettävissä myös omaishoitoperheissä, koska siten voidaan vaukuttaa tehostetun palveluasumisen tarpeeseen. Tämän muutoksen kohdalta tulee tehdä mm. taloudellisten vaikutusten arviointi huolellisesti erityisesti siltä osin, kuinka paljon tällä hetkellä asuu palvelutaloissa sellaisia iäkkäitä pariskuntia, jotka tämän mahdollisen muutoksen vuoksi olisivat oikeutettuja omaishoidon tukeen.

Perustelut kysymys 5: Ikääntyneen henkilön terveyden- ja toimintakyvyn tilanteen eli tarpeen tulee määrittää se, mitä palveluita hän saa. Palveluja voidaan toteuttaa useilla tavoilla ja toteutukseen vaikuttavat mm. henkilöstön määrä ja osaaminen, hoidossa tarvittavat laitteet ja tarvikkeet, mahdollisuus hyödyntää teknologiaa jne. Kunnalla palvelujen järjestäjänä tulee olla mahdollisuus kehittää palveluitaan innovatiivisesti ja kunnan toimintaympäristöön parhaiten sopivalla tavalla. Tämän vuoksi palveluita ei saa sutoa mihinkään tiettyyn palveluyksikköön, vaan esim. henkilöstön tarpeen tulee perustua henkilön yksilölliseen tarpeeseen eikä esim. palvelun toteuttamisen fyysiseen tilaan. Se, että ikääntynyt henkilö joutuu muuttamaan palvelutarpeensa muuttuessa toisesta toimintayksiköstä toiseen, on vastoin vanhuspalvelulain ohjaavia periaatteita. Myös vanhuspalvelulain edellyttämä avo- ja aviopuolisoiden yhdessä asuminen mahdollistuu ainoastaan, jos eri kuntoisia iäkkäitä henkilöitä voi asua samoissa asunnoissa kaikissa asumisen muodoissa.

Henkilöstön asiakastarvemukaisen määrän ja laadun arviointiin on mahdollista kehittää arviointi- ja seurantaratkaisu, ja tällaisia laskentamalleja on Suomessa jo käytössäkin. Tällöin myös mm. valvovat viranomaiset voivat todentaa henkilöstön määrän ja osaamisen suhteessa asiakkaiden tarpeeseen.

Perustelut kysymys 6 ja 7: Sote-uudistuksen lainsäädännössä tulee selkeyttää ja mahdollisuuksien mukaan tukea kuntien ja sote-maakunnan yhteistyötä, jotta mm. maankäytön, kaavoituksen, asuntopolitiikan sekä olemassa olevan rakennuskannan tarkastelun kautta varaudutaan ja vastataan riittävästi ikääntyneiden monipuolisiin asumistarpeisiin.

Sosiaalihuoltolain asumispalveluja koskevaa säännöstä tulee selkeyttää, koska sitä voidaan tulkita niin, että asumispalvelujen järjestäminen käsittää myös asu-misen kustannukset. Nykyinen muotoilu yhdessä yleistä asumistukea koskevan lainsäädännön kanssa on aiheuttanut tilanteen, jossa yleistä asumistukea ei myönnetty kunnan järjestämään asumispalveluun (erityisesti tukiasuminen). Tästä tulkinnasta ilmeisesti kuitenkin luovuttiin käytyjen keskustelujen perusteella. Vaikka tämä ei koskenut eläkkeensaajien asumistukea, niin säännöksen selkeyttämisen tarpeen tältä osin tämä toi esille.

Myös ARA-rahoituksen ja -avustusten tulee tukea monipuolisten asumisratkaisujen käyttöönottoa. Tämänhetkinen investointiavustus on nykymuodossaan jäykkä väline sellaisiin kohteisiin, joissa asukas voi sisään muuttaessaan olla kevyen tuen tarpeessa, mutta asumisaikana hoivapalvelun tarve kasvaa. ARA-investointiavustusta tulisikin uudistaa niin, että se tukisi kohteita, joissa asukasta ei joutuisi muuttamaan asunnosta toiseen toimintakyvyn muuttuessa, joka oli vanhuspalvelulain periaatteiden mukaista.

Koska vanhuspalvelulain mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön arvo-kasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla, on syytä käydä läpi myös kodin muutostöitä ja apuvälineitä koskeva lainsäädäntö.

Perustelut kysymys 8: Palvelujen järjestäjällä tulee olla mahdollisuus järjestää lakisääteisiä palveluita asiakastarvetta vastaten parhaalla mahdollisella tavalla. Viimekätinen päätösvalta palveluista tulee olla järjestäjällä, eikä lainsäädännöllä tule luoda subjektiivisen oikeuden luontoisia oikeuksia.

Mikäli perustelut tulisi kirjata lakiin valvovan viranomaisen työn selkeyttämiseksi, tulee kehittää ennemmin valvovan viranomaisen toimintaa ja mahdollisuuksia puuttua mahdollisiin toiminnassa todettuihin epäkohtiin.

Perustelut kysymys 9: Tukipalvelujen erottaminen monipuolistaisi kotona asumista tukevien palvelujen järjestämisen mahdollisuuksia, jolloin palvelut vastaisivat paremmin asiakkaiden tarpeita ja ehkäisisivät asiakkaan tarpeeseen nähden yli- tai alimitoitettujen palvelujen järjestämistä. Myös asiakasmaksulakiin ehdotettu muutos tukee tätä. Mahdollisesta muutoksesta tulee kuitenkin tehdä huolellinen vaikutusten arviointi.

Perustelut kysymys 10: Kysymys on muotoiltu huonosti, koska se sisältää kaksi kysymyslausetta. Kuntaliiton ei-vastaus viittaa kysymyksen ensimmäiseen osaan. Tukipalvelujen käsite tulisi laajentaa siten, että se antaa kunnille mahdollisuuden ja lakiperusteisen tuen kehittää monipuolisemmin kotona asumista tukevia palveluita, esim. teknologiaa hyödyntäviä palveluita. Mm. valmistelussa olevassa asiakasmaksulakiluonnoksessa kotipalvelujen tukipalvelut on määritelty laajemmin kuin sosiaalihuoltolaissa (asiakasmaksulakiluonnoksen määrittely tukipalveluista: ateria-, vaatehuolto-, peseytymis-, siivous- ja turvapalvelut, osallisuutta ja sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut sekä muut vastaavat asumista tukevat erilliset palvelut, jotka järjestetään tukipalveluina tai pitkäaikaiseen asu-mispalveluun liittyvinä palveluina). Tukipalvelujen luettelo tuleekin olla mahdollisimman avoin.

Perustelut kysymys 11 ja 12: Lähtökohtaisesti kotihoidon henkilöstöresurssi tulee suunnitella ja toteutua asiakastarvetta vastaavasti siten, että asiakas saa palvelutarpeen arvioinnin perusteella hänelle sosiaalihuoltolain mukaisessa palvelupäätöksessä myönnettyt palvelut. Vaikka asiakasnäkökulmasta periaate on yksin-kertainen, tarvittavaan henkilöstöresurssin määrään vaikuttavat useat asiat, jotka monimutkaistavat resurssitarpeen määrittelyä. Täten kotihoidon mitoituksen määrittely yksitulkintaisesti ja selkeästi lainsäädäntöön on käytännössä mahdotonta.

Kotihoidossa henkilöstöressurssin määrän arviointiin vaikuttavat mm. asiakastarpeen jatkuvat ja nopeat vaihtelut, välittömälle asiakastyölle asetetut tavoitteet (tuottavuus), työn organisointitavat ja toiminnan ohjaaminen, työehdot ja työaikasäädäntö, henkilöstön koulutustaso ja osaaminen, työn kuormittavuuste-kijät, kulkemisetäisyydet ja liikkumistavat, teknologian hyödyntäminen, kunnan strategiset tavoitteet sekä mahdollinen monituottajuuden hyödyntäminen. Edellä luetelluista ei kaikista ole tällä hetkellä edes käytettävissä kattavaa tietoa, jotta nykytila olisi selkeästi kuvattavissa.

Kuntaliitto painottaa, että henkilöstön ja työvoiman saatavuutta tarkasteltaessa ongelmallisen yhtälön muodostaa hoivan määrän lisääntyvä tarve ikääntyneen väestön määrän kasvaessa sekä työvoimatarjonnan heikkeneminen mm. ikäluokkien pienetessä ja työvoiman saatavuuden heiketessä. Siltä osin uu-sista sitovista henkilöstömitoituksista tulee pidättäytyä. Siten laatusuosituksessa hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2017–2019 (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2017:6) oleva suositus kotihoidon henkilöstön määräytymisestä sekä vanhuspalvelulain 20§:n henkilöstöä koskevat määrittelyt ovat riittävät.

Perustelut kysymys 13: Nykyinen määrittely on riittävä. Johtamiseen vaikuttavaa määrittelyä on myös mm. vanhuspalvelulain 19§ ja 20§:ssa. Käytännössä on otettava huomioon myös se, ettei johtaja yksin päättä resursseista, vaan kunta katsoo ja priorisoi resursseja kokonaisuutena.

Edellisten perustelujen lisäksi Kuntaliitto toteaa, että lainsäädännön muutostarpeita on oleellista tarkastella kokonaisuuden tavoitteiden kautta yksittäisten muutosten sijaan. Ikääntyneen väestön lainsäädännön kokonaisuuden kannalta on tärkeää myös asiakasmaksulainsäädännön uudistaminen sekä itsemääräämisoikeuslainsäädännön loppuun saattaminen.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että vanhuspalvelulain toisen vaiheen uudistamisesta ja siinä mahdollisesti valmisteltavista muutosesityksistä tehdään huolellista vaikutusarviointia siten, että sillä on tosiasiallista vaikutusta myös itse valmisteluun. Arviointinäkökulmien tulee olla monipuoliset. Lisäksi on tärkeä huomioida riski, että vanhuspalvelulaki voi lisääntyvässä yksityiskohtaisuudessaan lähestyä erityistä järjestämisvelvollisuutta, jota ei voida pitää hyväksyttävänä.

Ikääntyneiden palveluihin liittyvän kansallisen seurannan, seurantajärjestelmien ja niihin liittyvän lainsäädännön kehittämisessä tulee johtavana periaatteena olla, että kun tieto on kirjattu kerran sähköisesti (esim. kotihoidon toteutunut asiakasaika), sen tulee siirtyä sähköisesti eri tietotarpeisiin hyödynnettäväksi ilman tarvetta siirtää tietoa manuaalisesti ja useampaan kertaan. Tiedon yhtenäisten kansallisten luokitteluperusteiden avulla tulee voida yhdistellä tiedolla johtamisen tueksi mm. määrä-, kustannus-, laatu-, henkilöstö ym. tietoa ja tehdä erita-soista vertailua. Tämän tiedon pohjalta voidaan myös asettaa kansallisia laatuindikaattoreita ym. Käyttöön otettavan RAI-järjestelmän tuottama tieto tulee saada hyödynnettyä monipuolisesti. Tiedon mahdollisimman suuri avoimuus ja läpinäkyvyys lisäävät mm. tiedon luotettavuutta. Jos kansallinen tieto on koottuna THL:n toimesta, tulee siitä olla mahdollisuus saada erilaisia yhteenvetoja ja raportteja esim. valvonnan tarpeisiin erillisten rekisterien sijaan. Kansallisen seurantajärjestelmän valmistelussa tulee myös tehdä vaikutusten arviointi ja huolehtia, ettei seurantajärjestelmästä tule pirstaleinen useista samanaikaisista hankkeista johtuen.

Haverinen Anna
Suomen Kuntaliitto ry