



Sosiaali- ja terveysministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto iäkkäiden henkilöiden palvelukokonaisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista (VN/501/2020)

Taustaa, tavoitteet ja ehdotukset jatkovalmisteluun

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut (asettamispäätös 8.4.2019) laaja-alaisen työryhmän valmistelemaan iäkkäiden henkilöiden palveluja epäkohtien korjaamiseksi ja palvelujen uudistamiseksi. Työryhmän asiantuntijat ja työryhmän seitsemän asiantuntijajaaostoa ovat valmistelleet työryhmän ehdotuksia.

Keskeiseksi tavoitteeksi uudistukselle asetettiin iäkkäiden henkilöiden palvelujen laadun vahvistaminen ja asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen. Tavoitteena oli turvata iäkkäille henkilöille laadukkaat, yhdenvertaiset ja kustannustehokkaat palvelut, vahvistaa palvelujen laatua sekä niiden tarpeenmukaista ja yhdenvertaista saatavuutta.

Tavoitteena oli myös ohjata väestön ikääntymiseen pitkällä aikavälillä liittyviä toimenpiteitä koskevan ikäohjelman laatimista, jotta ikääntymiseen liittyvät tekijät otetaan huomioon sosiaali- ja terveyspalveluja laajemmin. Palvelujen laatua koskevien velvoitteiden vahvistamiseksi työryhmän tehtävänä oli arvioida, mitä iäkkäiden henkilöiden palvelujen laatusuosituksista olisi tarpeen nostaa lain tasolle. Palvelun järjestämistä koskevan velvoittavuuden lisäksi tavoitteena oli tukea valvontatehtävän toteuttamista.

Työryhmän tuli valmistella esitykset lainsäädäntöön tarvittavista muutoksista vaikutus-arviointeineen ja sovitettava ehdotukset yhteen muun aihepiiriin liittyvän lainvalmistelun sekä suositustasaisen valmistelun kanssa. Lisäksi työryhmän tuli valmistella ehdotus laatusuosituksiksi vuosille 2020–2023 sekä ohjata poikkihallinnollisen ikäohjelman valmistelua. Työryhmän tuli myös tehdä ehdotus esitettyjen toimenpiteiden toimeenpanosta.

Työryhmän tehtävänä oli arvioida ainakin seuraavia kokonaisuuksia:

- Ennaltaehkäisyn näkökulma: ennaltaehkäisevä toiminta ja palvelut ikääntyvän väestön ja iäkkäiden henkilöiden toimintakyvyn ylläpitämiseksi
- Vähimmäishenkilöstömitoituksen nostaminen 0,7 ympärivuorokautisen hoidon yksiköissä ja siihen liittyen työnjaon selkiyttäminen
- Henkilöstön määrä, osaaminen ja kohdentaminen ja johtaminen sekä henkilöstön kokonaistarve huomioon ottaen myös kotihoidon ja omaishoidon tarpeet
- Hoidon laadun varmistamiseen liittyvät tekijät, kuten hoidon laadun indikaattorit, esimerkiksi asiakaskokemus, sekä valvontaan liittyvä sääntely ja sanktiot
- Palvelutarpeen arviointi sisältäen kansallisen vertailukelpoisen palvelu- ja hoidon tarpeen arvioinnin ja seurannan mittaristo

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo@minedu.fi

- Vanhuspalvelulain ja sosiaalihuoltolain yhteensovittaminen ja päällekkäisyyksien poistaminen
- Asumiseen ja elinympäristöihin liittyvät ratkaisut, erityisesti uudet välimuotoisen asumisen mahdollisuudet.

lääkäiden henkilöiden palvelujen uudistamisen ensimmäinen vaihe

Ikäihmisten henkilöiden palvelujen uudistamiseen asetetun työryhmän tehtävänä on ollut arvioida palvelujen laatua koskevien veloitteiden vahvistamiseksi, mitä iäkkäiden henkilöiden palvelujen laatusuosituksista olisi tarpeen nostaa lain tasolle. Palvelujen järjestämistä koskevan veloitettavuuden lisäksi tavoitteena oli tukea valvontatehtävän toteuttamista. Toisena tehtävänä oli tehdä ehdotus iäkkäiden palvelujen laatusuosituksiksi vuosille 2020-2023. Kolmantena tehtävänä oli ohjata ikäohjelman valmistelua hyödyntäen jo tehtyä ikäohjelman pohjatyötä.

Työryhmän mitoitustaosto teki ehdotuksen vanhuspalvelulain muuttamisesta siten, että lakiin lisättäisiin säännökset iäkkään henkilön palvelutarpeen ja toimintakyvyn yhtenäisen arviointijärjestelmän käyttöönotosta sekä ympärivuorokautisen hoidon sitovasta henkilöstömitoituksesta.

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista annetun lain muuttamisesta (HE 4/2020 vp) 6.2.2020. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen 26.6.2020 muutettuna. Muutos koskee henkilöstömitoituksen porrastettua voimaantuloa. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä olisi oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Henkilöstömitoitukseen sisältyisi ainoastaan välitöntä asiakastyötä tekevien toimintayksikössä paikalla olevien työntekijöiden työpanos. Välillistä työtä eli niin sanottuja tukipalveluja ei otettaisi huomioon mitoituksessa. Tukipalveluja varten palveluntuottajan olisi varattava riittävä erillinen resurssi joko käyttämällä omaa työvoimaa tai hankkimalla se ostopalveluna. Näin ohjattaisiin henkilöstömitoitukseen sisällytettävän henkilöstön osaaminen ja aika asiakastyöhön sekä muihin siihen olennaisesti liittyviin tehtäviin. Lakiin lisättäisiin välittömän asiakastyön ja välillisen työn määritelmät sekä säännös siitä, ketkä työntekijät ja millä edellytyksillä otetaan huomioon välittömässä asiakastyössä sekä edellytykset osallistua lääkehoidon toteuttamiseen.

Lakiin ehdotettiin lisättävän myös säännös palvelutarpeiden selvittämisessä ja arvioinnissa käytettävästä kansallisesti yhtenäisestä seuranta- ja arviointijärjestelmästä (RAI-järjestelmän (Resident Assessment Instrument).

Lisäksi työryhmä valmisteli uudistetun laatusuosituksen. Lausuntopöytäkirjan jälkeen laatusuositus viimeistellään yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Ikäohjelman valmistelutyö on koordinoitusti käynnissä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö osallistunut erityisesti henkilöstömitoituksen edellyttämään valmisteluun, jolla varmistetaan riittävä hoito- ja hoivahenkilöstö tulevaisuudessa. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että koulutuksen lisäämisellä ei yksistään ratkaista tulevaisuuden henkilöstötarvetta, vaan tarvitaan monia muitakin keinoja, joilla vahvistetaan henkilöstön veto- ja pitovoimaa. Tärkeää on kehittää toimia muun muassa hoitohenkilöstön työhyvinvoinnin, johtamisen ja työn organisoimisen näkökulmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että kansallisesti yhtenäinen seuranta- ja arviointijärjestelmän kehittäminen on tärkeää palveluiden saatavuuden ja laadun näkökulmasta sekä valvonnan mahdollistamiseksi.

lääkäiden henkilöiden palvelujen uudistamisen toinen vaihe

Työryhmän työtä jatkettiin ajalla 1.1.–6.3.2020. Jatkopäätöksen mukaisesti jaostoista jatkoi ainoastaan vaikutusten arvioinnin jaosto. Lähtökohtana työryhmän työssä oli edelleen se, että iäkkäiden henkilöiden palveluja on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti, jotta voidaan varmistaa iäkkäiden henkilöiden tarpeen mukaiset laadukkaat palvelut yhdenvertaisesti.

Keskeisimpinä asioista, joihin työryhmän tuli 2. vaiheen työssään ottaa kantaa, olivat:

- Kotihoidon ja omaishoidon tarpeet ottaen huomioon, että omaishoidon osalta kehittäminen toteutetaan osana Tulevaisuuden sote-keskus –ohjelmaa
- Hoidon laadun varmistamiseen liittyvät tekijät, kuten hoidon laadun indikaattorit, esimerkiksi asiakaskokemus
- Henkilöstön riittävyden, palvelujen laadun ja asiakaskokemuksen seuranta
- Välimuotoisen asumisen kehittämisen edellyttävät säädösmuutostarpeet
- Asiakas- ja palveluohjauksesta sääntely
- Jaostojen ehdotuksista nousseet muut säädösehdotukset.

Työryhmän tuli myös arvioida edellä mainittujen esitysten taloudelliset ja mahdollisuuksien mukaan muut vaikutukset. Tätä varten myös vaikutusten arvioinnin jaoston toimikautta jatkettiin. Vanhuspalvelulain muuttamista koskevan ensimmäisen vaiheen hallituksen esitystä (HE 4/2020 vp) varten jaosto oli arvioitunut esityksen vaikutukset laajasti ja monipuolisesti. Lainsäädännön toisen vaiheen uudistuksen osalta henkilöstömitoituksen toteutumisen ja kotihoidon riittävyden seurantamekanismien valmistelu ja niiden rahoitus sekä vaikutusten

arviointi kytkeytyvät myös laajempaan Valtava- ja Toivo -hankkeiden valmisteluun. Näiden esitysten valmistelua on tarkoituksenmukaista sovittaa yhteen mainittujen hankkeiden valmistelun kanssa.

Työryhmän yhteisen näkemyksen mukaan on tärkeää edistää iäkkäiden henkilöiden mahdollisuutta elää ja asua turvallisesti heille soveliaissa monimuotoisissa asumisympäristöissä. Työryhmä pitää myös tärkeänä, että iäkkäät henkilöt saavat yksilöllisiä tarpeitaan vastaavat palvelut sekä että erityisesti kotiin annettavien palvelujen laatua ja saatavuutta parannetaan.

Lakiuudistuksen toisen vaiheen säädöstarpeina nousi esiin muun ohessa tarve täsmentää asiakas- ja palveluohjausta sekä omavalvontaa koskevia säännöksiä. Työryhmä ei kuitenkaan tässä vaiheessa nähnyt mahdolliseksi ehdottaa näiden asioiden lisäsääntelyä.

Lakiuudistuksen toisen vaiheen keskeisimmät teemat

Lakiuudistuksen toisen vaiheen keskeisimmiksi teemoiksi tunnistettiin kolme toisiinsa kytkeytyvää kokonaisuutta:

- iäkkäiden henkilöiden asumisen monimuotoisuuden edistäminen
- iäkkäiden hoitoa ja huolenpitoa turvaavien palvelujen kokonaisuuden selkeyttäminen sekä
- kotiin annettavien palvelujen laadun ja saatavuuden parantaminen.

Turvallisen ja iäkkään ihmisen tarpeita vastaavan asumisen tärkeäksi ikäihmisten jokapäiväisistä toiminnoista suoriutumiseksi. Asumisen osalta ennakoitua tulee lisätä ja varautua tarvittaviin muutoksiin hyvissä ajoissa ennen kuin muutoksia tarvitaan. Asumisen järjestäminen on lähtökohtaisesti ihmisen omalla vastuulla ja jos hän tarvitsee siinä apua, sen tarjoaminen kuuluu ensisijaisesti asumisasiosta vastaaville viranomaisille. Kuntien ratkaisut asumisen osalta sekä eri toimijoiden välinen yhteistyö sekä hyvinvointineuvonta asumisasiossa on tärkeää. Ikäihmisille tulee olla tarjolla monipuolinen valikoima asumisen ja sitä tukevien palvelujen vaihtoehtoja, joissa huomioidaan yhteisöllisyys, esteettömyys, liikkumisen ja liikenne sekä muiden palvelujen saatavuus.

Hallitusohjelmaan on sisällytetty ympäristöministeriölle velvoite toteuttaa Ikäntyneiden asumisen toimenpideohjelma osana hallitusohjelmaan sisältyvää ikäohjelmaa. Tähän toimenpideohjelmaan sisältyy myös asumisen ennakkoinnin ja varautumisen toimenpiteitä.

Työryhmä käsitteli lisäksi muun muassa kotihoidon sekä ns. välimuotoisen asumisen, henkilöstön riittävyyden ja palvelujen laadun kehittämistä sekä asiakaskokemuksen seurannan kehittämistä.

Työryhmä pitää tärkeänä edistää iäkkäiden henkilöiden mahdollisuutta elää ja asua turvallisesti heille soveliaissa monimuotoisissa asumisympäristöissä ja sitä, että iäkkäät henkilöt saavat yksilöllisiä tarpeitaan vastaavat palvelut ja erityisesti kotiin annettavien palvelujen laatua ja saatavuuden sekä niiden toteutumisen seurannan parantamiseksi.

Työryhmä ehdottaa jatkovalmistelua iäkkäiden henkilöiden asumisen monimuotoisuuden edistämiseksi, hoitoa ja huolenpitoa turvaavien palvelujen kokonaisuuden selkeyttämiseksi, kotiin annettavien palvelujen laadun ja saatavuuden sekä niiden toteutumisen seurannan parantamiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että lakiuudistuksen toisen vaiheen työryhmän ehdotusten jatkovalmistelulla voidaan edistää iäkkäiden henkilöiden asumisen monimuotoisuutta ja selkeyttää iäkkäiden hoitoa ja huolenpitoa turvaavien palvelujen kokonaisuutta. Ikäihmisten määrän merkittävä kasvu edellyttää uudenlaisia ennakoivaa ja ennaltaehkäiseviä toimia terveyden ja toimintakyvyn sekä asumisenkin osalta. Kotiin annettavien palvelujen tulevat olemaan tulevaisuudessa merkittävässä roolissa vastattaessa ikäihmisten tarpeisiin ja mahdollisuuksiin asua kotona loppuun saakka. Asumisen muodot voivat olla monimuotoisia ja niihin tulee saada asumismuodosta riippumatta kotiin annettavat palvelut joustavasti ja tarpeiden mukaisesti ilman, että ikäihmisen tarvitsee muuttaa. Kotiin annettavien palvelujen jakaminen kotipalveluun ja tukipalveluihin mahdollistaa myös henkilöstön kohdentamisen tarkoituksenmukaisesti ja henkilöstön riittävyyden. Erityisesti tukipalveluissa voidaan hyödyntää erilaisella osaamis- ja koulutustaustalla olevia ammattilaisia, joka sekä määrällisesti että laadullisesti vastaa tarpeita ja on kustannustehokasta.

Lausuntopyynnössä toivotaan otettavan kantaa seuraaviin asioihin:

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?

- **Kyllä**

- Ei
- Ei kantaa

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

- vain iäkkäiden henkilöiden palveluasumista?**
- kaikkien asiakasryhmien palveluasumista?
- 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**
- Ei
- Ei kantaa

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

- Kyllä
- Ei
- Ei kantaa**

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

- Kyllä**
- Ei
- Ei kantaa

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

- Kyllä
- Ei
- Ei kantaa**

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

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?

- Kyllä**
- Ei
- Ei kantaa

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 kasvatusta sekä asiointi. Luettelo ei ole tyhjentävä. Kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut ovat: aterian-, vaatehuolto- ja siivouspalvelut sekä sosiaalista kanssakäymistä edistävät palvelut. Pitäisikö kotipalveluun sisältyvät tukipalvelut erottaa omaksi palvelumuodokseksi?

- Kyllä**
- Ei
- Ei kantaa

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

- Kyllä**
- Ei
- Ei kantaa

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?

- Kyllä
- Ei**
- Ei kantaa

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
- Ei
- Ei kantaa**

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

Työryhmän raportissa s. 29 ehdotus 3:

Kotiin annettavien palvelujen kokonaisuudessa tulisi ottaa huomioon palvelumuotoina myös toiminta- ja liikkumiskykyä edistävät sekä fyysisen aktiivisuuden ja liikunnan tarvetta ja halua edistävät palvelut. Nämä palvelut olisi tärkeää ottaa huomioon riippumatta siitä, että ne saattavat sisältyä iäkkään henkilön palvelusuunnitelmaan.

Tulisi myös jollakin tavalla huolehtia, että myös ikäihmisten kulttuuriin ja taiteeseen liittyvät tarpeet sekä niiden merkitys elämän laadun rakentajina tulevat huomioiduksi.

Elinympäristöjen osalta mietinnössä viitataan ympäristöministeriön vastuulla olevaan Ikääntyneiden asumisen toimenpideohjelmaan 2020-2022. Se ei kuitenkaan suoranaisesti tuo esiin taiteen käyttöä osana hyvän elinympäristön luomista.

Myös ikäihmisten asumisessa tulisi tunnistaa taiteen merkitys osana laadukkaan elinympäristön luomista, asumisviihtyisyyden vahvistamista, muistiystävällisten ympäristöjen tekemistä ja yhteisöllisyyden vahvistamista.

Raportissa jäävät myös kulttuuripalvelut käsittelemättä. Ikääntyvällä väestöllä tulisi olla yhtä lailla oikeus kulttuuriin liittyviin yhteiskunnan palveluihin kuin muullakin väestöllä. Asiakaslähtöisten kulttuurihyvinvointipalveluiden tulisi mahdollistaa taide- ja kulttuuriharrastukset myös ikäihmisille. Kulttuurihyvinvointitoiminta kartuttaa sosiaalista pääomaa ja yhteisöllisyyden tunnetta sekä lisää ikäihmisten yhdenvertaisuutta ja osallisuutta yhteiskunnassa. Kuten raportissa todetaan, on RAI-järjestelmä todettu onnistuneeksi toimintakykyä ja palvelutarpeiden arvioinnin kehittämistä tukevaksi arviointivälineeksi. Kulttuuristen tarpeiden kirjaaminen RAI-järjestelmään osana asiakkaan palvelutarpeiden arviointia olisi merkittävä uudistus ikäihmisten palveluiden kehittämisessä. Näin huomioitaisiin

ikäntyneiden omat kulttuuriset taustat, toiveet ja tavoitteet. Taide- ja kulttuurilähtöinen toiminta luo uusia mahdollisuuksia myös terveyspalveluihin ja sairauksien ennaltaehkäisyyn.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Opetusneuvos

Anne Mårtensson

Jakelu STM Sosiaali- ja terveysministeriö