

Asia: VN/13519/2021

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan organisaatio

Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

Sosiaalihuoltolaki

1. Ovatko kotiin annettavia palveluja koskevat säännökset (19 §, 19 a § ja 19 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan 19 §:n 3 momentin kohdassa tulisi määritellä, edellytetäänkö kotihoidon palveluntuottajilta erillistä terveydenhuollon lupaa kotisairaanhoidon tuottamiseen, vai voidaanko osana kotihoitoa toteuttaa myös kotisairaanhoidon tehtäviä, mikäli hoitohenkilöstöön kuuluu sairaanhoitajia. Aluehallintovirasto näkee tarpeellisena asian selkiyttämisen, koska tällä hetkellä eri aluehallintovirastojen välillä on sekä terveydenhuollon lupavaatimuksista että sosiaalihuollon rekisteröintimenettelystä eriäviä näkemyksiä. Esityksen perusteella edellä mainittujen kotihoitoa ja tukipalveluita koskevien pykälien osalta jää epäselväksi se, sisältyykö peseytymisessä avustaminen tukipalveluihin vai sisältyykö se kotihoitoon. Käytännön havaintojen perusteella asia tulisi aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tarkentaa, koska asiasta on eriäviä näkemyksiä ja ohjauksen tulisi olla valtakunnallisesti yhtenäistä. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan peseytymisessä avustaminen tulisi lisätä tukipalveluluetteluun. Mikäli asiakkaalla on myös kotihoidon tarve, voitaisiin peseytymisessä avustaminen järjestää osana kotihoitoa. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tukipalvelujen järjestämisvelvollisuus tulisi selkeästi määritellä sosiaalihuoltolaissa. Useiden valvontahavaintojen perusteella kunnat ohjaavat asiakkaat itse ostamaan tarvitsemansa tukipalvelut, vaikka palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalla on selkeä tukipalvelujen tarve.]

2. Kotihoitoa ehdotetaan järjestettäväksi vuorokaudenajasta riippumatta (19 §:n 3 mom.). Onko tämä mielestänne kannatettava ratkaisu?

Kyllä

3. Ovatko ns. tavallista palveluasumista koskevat säännökset (21 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Aluehallintovirasto näkee asiakkaiden näkökulmasta riskinä sen, että yhteen palveluasumisen yksikköön palveluja voivat tuottaa useat eri toimijat. Tällöin jää epäselväksi se, kuka vastaa yksikön yhteisöllisen toiminnan järjestämisestä ja palvelukokonaisuudesta. Esityksen mukaan palveluasuminen olisi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 11 §:ssä tarkoitettua ilmoituksenvaraista sosiaalipalvelua. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta kohdistuisi palveluasumisen osalta vain tilojen asianmukaisuuteen. Esityksen mukaan palveluasuminen tulisi rekisteröidä, mikäli tilat olisivat asianmukaiset. Aluehallintovirasto näkee esityksen erittäin ongelmallisena, koska yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteriin tulee rekisteröidä tuotettavat palvelut, ei pelkkiä tiloja. Täten palveluasumisen rekisteröinnin yhteydessä tulisi määritellä kyseisen palveluasumisen toimintayksikön palvelujen järjestäjä ja palvelujen järjestämistapa kotihoitona, yksikön johtaminen sekä yksikön henkilöstö. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan myös palveluasumisen yksiköissä tulee olla yksi vastuullinen palveluntuottaja, jotta palvelujen laadusta ja riittävydestä voidaan varmistua. Mikäli on mahdollista, että palveluja tarjoaa usea eri taho, kyseessä on ns. tavallinen vuokra-asuminen, johon asiakkaat saavat tarvittaessa kotihoidon palveluja. Mikäli palveluasumisella tarkoitetaan asunnon järjestämistä asiakkaalle, ei kyseessä ole enää sosiaalihuollon palvelu. Lisäksi aluehallintovirasto kokee asiakkaan näkökulmasta erittäin epäedullisena määritelmän, jonka mukaan kysymys ei ole palveluasumisesta, jos henkilö on oma-aloitteisesti siirtynyt asumaan kyseiseen asuntoon. Tällöin asiakkaan voi olla haastavaa saada tarvitsemiaan palveluja kunnan järjestämänä, vaikka palvelutarpeen arvioinnin perusteella hänellä olisi oikeus kyseisiin palveluihin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan esitetty palveluasumisen malli tällaisena on turha, koska jos palveluntuottajaa ei palveluasumisen yksikköön selkeästi määritellä mm. rekisteröintimenettelyn yhteydessä, kyseessä on ns. senioriasuminen, jossa asiakkaiden tarvitsemat palvelut voidaan tuottaa kotihoitona.]

4. Onko tavallista palveluasumista koskeva pykälä tarpeeksi selkeästi muotoiltu? Jos ei, miten sitä voisi muuttaa?

Ei [Aluehallintovirasto näkee palveluasumisen määritelmän erittäin puutteellisena, koska määrittelyn mukaan palveluasuminen on ainoastaan asiakkaalle soveltuva asunto. Palveluasumisen saamisen edellytyksenä tulisi jatkossakin olla myös hoidon ja huolenpidon tarve, joka tulee määritellä pykälässä. Esityksestä on vaikea hahmottaa, miten palveluasuminen eroaa vuokra-asumisesta, johon järjestetään kotihoidon palvelua. Esityksessä ei varmistuta siitä, kuka palveluasumisen yhteisöllisestä toiminnasta ja palvelukokonaisuudesta vastaa. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan selkeintä olisi, että palveluasumisessa asuminen ja palvelut muodostaisivat jatkossakin kiinteän kokonaisuuden.]

5. Ovatko hoiva-asumista koskevat säännökset (21 c §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Kyllä

6. Löytyisikö tehostettu palveluasuminen –termin korvaajaksi jokin parempi ehdotus kuin hoiva-asuminen? Mikä?

-

7. Ovatko ehdotetun hoiva-asumispykälän palvelun saantikriteerit tarkoituksenmukaisia ja tarpeeksi selkeitä? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan vaativalla ammatillisella hoidolla. Aluehallintovirasto esittää, että saantikriteereitä täydennetään ja muokataan seuraavasti: ”Hoiva-asumista järjestetään henkilölle, joka tarvitsee 1 momentissa tarkoitettun asumisen lisäksi päivittäin vuorokaudenajasta riippumatta jatkuvaa huolenpitoa, valvontaa tai vaativaa ammatillista hoitoa, joiden järjestäminen kotihoitona, omaishoitona, perhehoitona tai muulla tavalla ei ole mahdollista tai asiakkaan edun mukaista”.]

8. Ovatko turvapalvelun toteuttamista koskevat säännökset (46 a §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Aluehallintovirasto näkee tarpeellisena, että 46 a §:ssä määriteltäisiin, voiko turvalaitteistoa käyttää muutoinkin kuin turvapuhelimenä, eli asiakkaan voinnin tai liikkumisen seurantaan sekä kameran kautta tapahtuvaan asiakkaan tilanteen tarkastamiseen. Teknologian kehittymisen myötä monissa turvalaitteistoissa on tällaisia ominaisuuksia. Tällaisten ominaisuuksien avulla voidaan vähentää kotihoidon käyntien määrää ja mahdollistaa asiakkaan pidempään asuminen omassa asunnossaan.]

9. Pitääkö turva-auttajan olla sote-ammattihenkilö, vai riittääkö että hän on koulutuksensa ja kokemuksen perusteella sopiva, kuten lakiesityksessä ehdotetaan (46 a §)?

Kyllä

10. Ovatko kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamista koskevat säännökset (46 b § ja 49 b §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Aluehallintovirasto näkemyksen mukaan 46 b §:n ensimmäisen momentin kohtien 1, 4 ja 5 olevan käytännössä merkityksettömiä. Ensimmäisen kohdan määritelmä siitä, että asiakkaan tulee saada hänelle myönnetty palvelu tuntimäärältään päätöksen mukaisesti, on jo lähtökohtaisesti oletus silloin, kun asiakkaalle on jokin palvelu myönnetty. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan riittävää henkilöstömäärää ja mahdollisuutta taata palvelut asiakkaille ei turvata tällä säädöksellä. Neljännen kohdan määrittely siitä, että mahdollisimman suuri osa työntekijän työajasta käytetään asiakkaan luona tai hänen kanssaan tehtävään työhön ei tuo muutosta tai vahvistusta asiakkaiden saamiin palveluihin. Vastaava säädös tulisi olla myös hoiva-asumiseen liittyen, koska valvontahavaintojen perusteella tehostetun palveluasumisen yksiköissä hoitohenkilöstö käyttää paljon työaikaansa kaikkeen muuhun kuin asiakkaiden kanssa tehtävään työhön. Viidennen kohdan määritelmä siitä, että työntekijän on mahdollista toteuttaa kotikäynnit ammattieettiset velvollisuutensa huomioiden ei liity ainoastaan kotihoitoon. Mikäli nähdään tarpeellisena ammattieettisten velvollisuuksien korostaminen, tulisi tämä huomioida sosiaalihuollon palvelujen yleisessä määrittelyssä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan 46 b §:n ensimmäisen momentin kolmanteen kohtaan tulisi tarkentaa, että kotihoitoa toteuttavat työntekijät ovat sote - ammattihenkilöitä tai hoiva-avustajia riippuen tehtävien edellyttämästä osaamisesta. Kotipalvelun tukipalveluja tuotettaessa koulutus- ja osaamisvaatimukset eivät ole niin selkeät, mutta olisi tarpeen, että kotihoidon henkilöstön koulutus- ja osaamisvaatimukset olisi selkeästi määritelty. Esityksen säännöksen 46 §:n kolmatta momenttia tulisi tarkentaa siten, että siinä määritellään millaisia teknologisia ratkaisuja asiakkaan hoidossa voidaan käyttää. Erityisen tarpeellista olisi kuvata, voidaanko teknologisia ratkaisuja käyttää asiakkaan voinnin tai liikkumisen seurantaan etänä. Lisäksi tulisi määritellä, voidaanko asiakkaan tilanne tarkastaa kameran kautta katsomalla.

Tällaisten teknologisten ratkaisujen käyttö on koko ajan yleistymässä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan 49 b § kotihoidon henkilöstön riittävyyden turvaamisesta on monimutkainen ja ei vastaa eri kuntien tai palveluntuottajien organisaatorakenteita, joissa on suuria vaihteluja. Jokaisessa kunnassa tulee määritellä se, kuinka toimitaan, mikäli kotihoidossa ei ole riittävästi henkilöstöä ja kenellä on mahdollisuus vaikuttaa tilanteeseen. Riittävien toimintakäytänteiden määrittely ja kuvaaminen tulee toteuttaa omavalvonnallisesti osana omavalvontasuunnitelmaa. Aluehallintovirasto ei näe tarkoituksenmukaisena säätää asiasta lainsäädännössä tällä tavoin.]

11. Ovatko ns. hybridiasumista koskevat säännökset (46 c §) mielestänne onnistuneita? Jos eivät, miten muuttaisitte niitä?

Ei [Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan määritelmä rakennuskokonaisuus on epäselvä ja tätä tulisi tarkentaa. Hoiva-asumisen (nyk. tehostetun palveluasumisen) lupamenettelyssä tulee aina määritellä toimintayksikön tiedot mm. asiakasmäärän sekä henkilöstön osalta. Jatkossakin olisi asiakkaiden tarpeiden mukaista, että hoiva-asumista toteutetaan myös ryhmäkoti -tyyppisessä asumisessa huomioiden esimerkiksi muistisairaiden asiakkaiden tarpeet. Hoiva-asumisen toteuttaminen rakennuskokonaisuudessa, jonka määritelmä on epäselvä ja asiakkaiden asunnot mahdollisesti useassa rakennuksessa tai laajalla alueella, on käytännössä erittäin haastavaa asiakkaiden hoidollisuus ja mahdollinen jatkuvan valvonnan tarve huomioiden. Aluehallintovirasto esittää, että rakennuskokonaisuuden sijaan käytettäisiin termiä kiinteistö tai kiinteistöjen muodostama kokonaisuus. Hoiva-asumiseen tarkoitettujen kiinteistöjen tulisi muodostaa selkeä kokonaisuus, joissa on riittävät yhteiset tilat ja asiakasturvallisuus voidaan taata riittävällä tavalla. Aluehallintovirasto toteaa, että tällaista hybridiasumista on mahdollista toteuttaa myös nykyisen lainsäädännön puitteissa. On olemassa kerrostalokiinteistöjä, joissa on tehostetun palveluasumisen ryhmäkoti ja sen lisäksi muutama tehostetun palveluasumisen paikka sekä palveluasumisen paikkoja muissa asunnoissa. Lisäksi samassa kiinteistössä voi olla asuntoja, joiden asiakkaille palveluntuottaja ei tuota mitään palveluja tai ainoastaan kotipalvelun tukipalveluja. Lähtökohtaisesti palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen asiakaspaikat ovat samoissa kerroksissa/käytävillä, jolloin palveluntuottajalla on oikeasti mahdollisuus vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan toiminnan toteuttamisen kannalta olisi tärkeää, että hoiva-asumisen ja palveluasumisen asunnot olisivat esitetyissä rakennuskokonaisuuksissa samoissa kerroksissa, käytävillä tai ryhmäkodeissa. Mikäli asiakkaat sijoittuvat eri rakennuksiin, on haastavaa varmistua siitä, että asiakkaat saavat heille myönnettyt ja riittävät palvelut. Aluehallintovirasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että tällä hetkellä yksityisten palveluntuottajien luvat ovat sitovia asiakaspaikkamäärien ja henkilöstörakenteen osalta. Mikäli tavoitteena on lisätä tällaisten useita palveluja sisältävien asumisyksiköiden määrää, tulee arvioida, onko jatkossa mahdollista yksiköiden luvissa määritellä tiukasti asiakaspaikkamäärät hoiva-asumisen osalta. Mikäli hoiva-asumisen asiakkaita on yksikössä enemmän kuin luvan mukaisia paikkoja, joudutaanko asiakkaita muuttamaan muualle vai täytyykö toimintayksiköiden lupia muuttaa asiakasmäärän kasvaessa. Lisäksi aluehallintovirasto haluaa tuoda esille, että tehostetun palveluasumisen toteuttaminen ns. kerrostaloasunnoissa on jo nyt haastavaa, koska asiakkaiden hoitoisuus on suuri. Apuvälineiden käyttö on vaikeaa, henkilöstöä ei riitä useaan asuntoon yhtä aikaa ja muistisairaille aiheutuu vaaratilanteita heidän liikkuaan yksin asunnostaan. Aluehallintovirasto toivoo, että sosiaalihuollon käsitteet saataisiin yhdenmukaistettua ja niitä käytettäisiin kaikessa yhteydessä lainsäädännön tai lainsäädäntöesityksen mukaisesti. Täten esimerkiksi hybridiasuminen -käsitettä ei tulisi käyttää.]

Vanhuspalvelulaki

12. Onko mielestänne pitkäaikaisen laitoshoidon lakkauttaminen sosiaalihuollon yksiköissä iäkkäiden osalta onnistunut ratkaisu (14 §, 14 a §, 15 b §)?

Kyllä

13. Onko lakiehdotuksessa esitetty palvelusuunnitelman sisällön täsmentäminen tarpeellista (16 §)?

Kyllä

14. Onko lakiehdotuksessa esitetty omatyöntekijän tehtävien täsmentäminen tarpeellista (17 §)?

Kyllä

15. Onko lääkehoidon toteuttamista koskeva säännös mielestänne onnistunut (20 §:n 1 mom.)?

Kyllä

16. Onko mielestänne kannatettavaa, että seurantayhteenvedet julkaistaisiin toimintayksikkökohtaisina (24 a §)?

Kyllä

Koko lakipakettia koskevat kysymykset

17. Mitä haasteita näette säännösten toimeenpanossa? Onko lakiesityksellä riskejä?

Aluehallintovirasto näkee toimeenpanon suurimpana riskinä ammattihenkilöstön saatavuuden. Esitetyt lainsäädäntömuutokset eivät turvaa henkilöstön saatavuutta kotihoidossa.

Aluehallintovirasto näkee haasteellisena liian epäselvän palvelujen määrittelyn palveluasumisen ja kotihoidon osalta. Tätä myöten eri palveluja sisältävien rakennuskokonaisuuksien määrittely, valvonta ja toteutus voi olla erittäin moninaista ja epäselvää. Tällaisenaan esitys palveluasumisesta vastaa vuokra-asumiseen toteuttavaa kotihoitoa ja aluehallintoviraston näkemyksen mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteriin ei tule rekisteröidä ainoastaan palveluasumisen kiinteistöä/tiloja. Selkeämpää olisi, että palvelualoina olisi ainoastaan kotihoito ja hoiva-asuminen.

Lisäksi aluehallintovirasto näkee haasteena sen, onko kunnissa riittävästi omatyöntekijöitä kaikille vanhuspalvelujen asiakkaille siten, että omatyöntekijät pystyvät aidosti vastaamaan tehtävistään. Haastavaa on myös erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määrittely ja sosiaalityöntekijöiden puute usean kunnan vanhuspalvelujen organisaatiosta.

18. Millaista tukea toivotte toimeenpanoon?

Aluehallintovirasto toivoo ensisijaisesti STM:n järjestämiä koulutuksia lakimuutoksiin liittyen, joita tulee kohdentaa erikseen myös lupa- ja valvontaviranomaisille. Tämän jälkeen tulisi järjestää lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa yhdessä alueellisia tilaisuuksia lainsäädännön toimeenpanon tukemiseksi.

19. Mitä muuta haluaisitte lausua esityksestä?

Aluehallintovirasto näkee tarpeellisena, että sosiaalihuoltolain tuettua asumista koskevassa 21 a §:ssä tulisi tarkentaa, että tuettu asuminen ei ole kohdennettu ikäihmisille.

Aluehallintovirasto toteaa palvelusuunnitelman sisällön täsmentämisen tarpeellisena. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan olisi selkeintä, että tässä pykälässä todettaisiin velvoite siihen, että iäkkäälle henkilölle tulee laatia sosiaalihuoltolain (1301/2014) 39 §:n mukainen asiakassuunnitelma, jonka sisältö on kattavasti määritelty voimassa olevassa laissa.

Aluehallintovirasto näkee haasteellisena, että eri lainsäädännössä puhutaan eri termeillä yksikön johtamiseen liittyen. Aluehallintovirasto esittää, että vanhuspalvelulain 21 §:ää johtamisesta muutettaisiin siten, että johtajan sijaan käytettäisiin termiä palvelujen vastuuhenkilö lain yksityisistä sosiaalipalveluista mukaisesti.

Aluehallintovirasto kokee lakiesityksessä käytetyn terminologian vaihtelun erittäin haastavana. Lakiesityksen sisältö on vaikeasti ymmärrettävä, koska käytetyt termit vaihtelevat laista riippuen. Lisäksi erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että käytettäisiin vain esityksessä tai olemassa olevassa lainsäädännössä olevia termejä, koska muu termistö jää todennäköisesti elämään jatkossakin. Tästä esimerkkinä hybridiasuminen. Lainsäädäntöesityksissä ja lakitekstissä tulisi huomioida, että niiden tulisi olla kaikkien ymmärrettävissä, ilman erityisasiantuntijuutta. Lainsäädännön ei tulisi olla liian monitulkintaista.

Laajala Leena
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto

Aarnio Jaana
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto - Sosiaali- ja terveystieteiden yksikkö