

Lausunto

15.11.2019

V/41230/2019

Asia: STM070:00/2019

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain 15 ja 20 §:n muuttamisesta sekä 20 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan organisaatio

Valtion viranomainen

Henkilöstön mitoittaminen

Vastaako esitysluonnoksessa ehdotettu määrittely mitoittamiseen laskettavista henkilöstöryhmistä asiakkaiden ja toiminnan tarpeita?

Pykälä vastaa pitkälti nykyistä laatusuositusta, mitä Valvira pitää kannatettavana. Valviran näkemyksen mukaan pykälässä tai sen yksityiskohtaisissa pe-rusteluissa tulisi kuitenkin täsmällisemmin säätää hoiva-avustajien työtehtävistä. Niiden katsotaan olevan rutiininomaisia asiakkaiden perushoivaan liittyviä ammattihenkilöiden ohjauksessa suoritettavia työtehtäviä. Lisäksi hoiva-avustajat eivät voi tehdä sairaanhoidollisia tehtäviä eikä hoiva-avustajilla voida korvata ammattihenkilön osaamista vaativia tehtäviä.

Valviran näkemyksen mukaan jokaisessa työvuorossa henkilöstön rakenne on suunniteltava niin, että hoito ja hoiva on laadukasta ja että asiakkaan vaativiin-kin hoidollisiin ja hoivallisiin tarpeisiin pystytään asianmukaisesti vastaamaan. Valviran näkemyksen mukaan hoiva-avustajien määrää yksikön kokonaishenkilöstöstä tulisi rajata (noin 1 ha/15 asiakasta / ryhmäkoti), kuten tällä hetkellä Valviran vakiintunut lupakäytäntö on ollut. Lisäksi hoiva-avustajilla tulisi olla suoritettuna asianmukainen ja yhdenmukainen hoiva-avustajakoulutus. Hoiva-avustajien opetussuunnitelman sisältöä tulisi valtakunnallisesti arvioida ja ke-hittää. Huomioitavaa on myös se, että hoiva-avustajat eivät tällä hetkellä kuulu sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilövalvonnan piiriin, ja asiaa olisikin syytä uudelleen arvioida nimenomaan ammattihenkilölainsäädännön näkökul-masta.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 5 §:n 3 mom. mukaan vastuuhenkilö vastaa toimintayksikön palvelujen laadusta ja siitä, että siellä to-teutettavat palvelut täyttävät niille asetetut vaatimukset. Käytännössä vastuuhenkilöllä tarkoitetaan toimintayksikön johtajaa, joka toimii mm. lähiesimiehenä toimintayksikön työntekijöille.

Valvira korostaa toimintayksikön vastuuhenkilön asemaa ja roolia, koska valvontahavaintojen(kin) perusteella vastuuhenkilö on keskeisessä osassa toimin-tayksikön laadukkaiden ja asianmukaisten palvelujen toteuttamisessa. Johtajan rooliin ikääntyneiden ihmisten hoivatyössä on otettu kantaa myös mm. Lapin yliopistosta valmistuneessa väitöskirjassa (Ikääntyneiden asiakkaiden elämänlaatu ympärivuorokautisessa hoivassa sekä hoivan ja johtamisen laadun merkitys sille, Riitta Räsänen, 2011) seuraavasti:

Väitöskirjassa korostetaan johtajan roolia ikääntyneiden ihmisten hoivatyössä, jossa johtaja tukee omalla esimerkillään vanhuksen elämänlaadun ympäristö-ulottuvuuden vahvistumista. Sen tukemiseksi on tärkeää, että muut palvelut (esimerkiksi lääkärityö ja kuntoutus) ovat toimivia, hoito- ja palvelusuunnitelma on ajantasainen ja voimavarat tunnistava. Ympäristön merkitystä kotina korostetaan. Tässä johtaja on linjanvetäjänä ja yhteistyön tekijänä. Johtajan on myös hyvä tietää, mitä ikääntyminen on ja mitä on olla ikääntynyt asiakas, koska ne ovat organisaation asenneilmaston perustekijöitä. Tällöin hän kykenee johtamaan ja kehittämään perustehtävää sekä henkilökuntaa, koska hän tunnistaa keskeiset hoivan, hoidon ja henkilökunnan tavoitteet sekä tarpeet. Hän kykenee kehittämään ja luomaan toimintaa ohjaavia periaatteita sekä ar-vioimaan niiden toteutumista. Arjen toiminnan johtaminen on erityisen tärkeää, koska kaikki, mikä on ikääntyneille tärkeää, tapahtuu juuri heidän arjessaan.

Esityksen mukaan työnantaja vastaisi asianmukaisesta henkilöstörakenteesta tai esim. opiskelijana toimivan sijaisen riittävästä ammatillisesta osaamisesta. Valviran näkemyksen mukaan ensisijaisesti vastuuhenkilön tulisi omavalvonnallisin toimin vastata ja huolehtia mm. siitä, että hoiva-avustajalle määrätyt työtehtävät pysyvät tarkoituksenmukaisina ja osaamista vastaavina. Työnantajalla on viimesijainen vastuu siitä, että vastuuhenkilö voi toteuttaa työtehtävi-ään lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Valviran näkemyksen mukaan vastuuhenkilön tulisi vastata myös siitä, milloin opiskelijat osaamisensa perusteella voidaan laskea mukaan henkilöstömitoi-tukseen. Sen lisäksi opiskelijoiden osaamisesta tulisi esityksessä säätää täsmällisemmin: mitä opintoja tulee olla suoritettuna, jotta riittävä osaaminen täyt-tyy (esityksessä viitataan vain 2/3 suoritettuihin opintoihin, mutta tämä ei vält-tämättä kerro riittävästä osaamisesta ko. tehtäviin).

Valviran näkemyksen mukaan henkilöstömitoitusta koskevassa pykälässä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi korostaa entisestään asianmukaisen henkilöstörakenteen tärkeyttä. Henkilöstörakenteen monipuolisuuteen ja moniammatilliseen osaamiseen tulisi kiinnittää huomiota mielekkään, turvallisen, merkityksellisen ja arvokkaan arjen toteutuksessa ja mitoituksessa

(viriketoiminta, kuntouttava toiminta, asiakkaiden aktivointi yms.). Valvira pitää hyvänä, että sairaanhoidollisesta osaamisesta ja lääkehoidon toteuttamisesta on kirjattu erikseen lain esitöihin. Tälläkin hetkellä lupa- ja valvontaviranomainen arvioi riittävää ja asianmukaista henkilöstön rakennetta (toimintayksiköissä on oltava mm. riittävästi sairaanhoidollista osaamista).

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että henkilöstön työnjakoa selkiytetään muun muassa tukipalvelujen osalta. Onko esitysluonnoksessa ehdotettu työnjako välittömän asiakastyön ja välillisen tukipalvelutyön osalta asianmukainen vai olisiko sitä tarpeen muuttaa jollakin tavoin?

Tämä on erittäin perusteltu ja hyvä muutos ja vastaa pitkälti Valviran näkemystä asiassa. Välillisten työtehtävien erottaminen välittömästä työstä helpottaa myös valvontaa ja riittävän henkilöstömitoituksen arviointia.

Yksityiskohtaisiin perusteluihin voisi vielä täsmällisemmin avata, mitä säännönmukaisuudella tarkoitetaan silloin, kun hoito- ja hoivahenkilökunta tekevät välillisiä työtehtäviä. Tämänhetkinen sanamuoto jättää liikaa tulkinnanvaraa, jotta valvonta (myös omavalvonta) on yhdenmukaista ja selkeää. Säännönmukaisuudella voisi viitata esimerkiksi hoito- ja hoivatyöntekijän jatkuvaan ja toistuvaan viikkokalenterimerkintään tukitehtävien tekemisestä.

Valviran valvontahavaintona on, että palvelujen tuottajat ovat ”pilkkoneet” esimerkiksi tehostetussa palveluasumisessa tuotettavaa palvelua yhä pienempiin palvelukokonaisuuksiin ja automatisoituihin toimenpiteisiin ja työtehtäviin, joilla pystyttäisiin korvaamaan hoito- ja hoivahenkilöstön määrää. Tällaisia ratkaisuja ovat mm. lääkkeiden annosjakeluun siirtyminen (mikä kylläkin voi lisätä mm. lääkitysturvallisuutta), haudutuskattilat aamupuuron valmistuksessa, kameravalvonta sekä erilaiset liiketunnistimet (erityisesti yöaikaan). Sinällään Valvira pitää hyvänä teknologian hyödyntämistä erilaisissa toiminnoissa. Tällä hetkellä lupa- ja valvontaviranomaisessa on kuitenkin arvioitu, että teknologialla ei (vielä) tällä hetkellä voida todeta olevan merkittäviä vaikutuksia siten, että sillä tosiasiallisesti voitaisiin vähentää tai korvata hoito- ja hoivahenkilöstön määrää.

Hallituksen esityksen mukaan välillisiä palveluja varten palvelun tuottajan olisi varattava riittävä erillinen resurssi joko käyttämällä omaa työvoimaa tai hankkimalla se ostopalveluna. Yksiköiden erilaisesta asiakasrakenteesta, tiloista ja muista olosuhteista johtuen kategorista mitoitusvaatimusta tukipalvelutyölle ei kirjattaisi lainsäädäntöön. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 10 §:n mukaan lupaviranomainen voi liittää lupaan asiakasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, tiloista, laitteista ja tarvikkeista sekä toimintatavoista. Valvirassa vakiintuneena lupakäytäntönä riittävänä tukipalvelujen mitoituksena on pidetty 0,1. Valviran näkemyksen mukaan tämä on ehdoton minimivaatimus laadukkaiden, asiakasturvallisten ja asianmukaisten palvelujen varmistamiseksi. Valvira pitää yksikön riittävää tuki- ja muissa tehtävissä toimivien määrää osana asiakkaan hyvää ja laadukasta sosiaalihuoltoa kodinomaisissa ja viihtyisissä asumispalveluissa. Tällä hetkellä asianmukaista tukipalveluja koskevaa mitoitusta arvioidaan niin ennakkolisessa kuin reaktiivisessa valvonnassa.

Hallituksen esityksessä välillisiä työtehtäviä koskevan esityksen kohdan mukaan yksikön vastuuhenkilön tekemä esimies- ja hallinnollinen työ olisi välillistä työtä kuten nykyäänkin. Nykykäytännön mukaan lupa- ja valvontaviranomainen arvioi valvonnassaan myös vastuuhenkilön soveltuvuutta ja sitä, miltä osin hän voi työpanoksestaan osallistua ns. välittömään asiakastyöhön esimiestehtäviensä lisäksi.

Valvontahavaintojen perusteella voidaan todeta, että vastuuhenkilön työ johtajana ja esimiehenä voi kärsiä, mikäli sitä tehdään vain osa-aikaisesti. Lähtö-kohtaisesti olisi hyvä, jos vastuuhenkilön työpanosta ei voitaisi laskea toimintayksikön (välittömään) henkilöstömitoitukseen ollenkaan. Mikäli näin olisi, pi-täisi Valvira hyvänä käytänteenä tulkintaa, jonka mukaan vastuuhenkilön työpanosta ei voisi laskea muuhun työhön silloin, kun toimintayksikössä on johdettavana vähintään 20 työntekijää. Valvira korostaa edelleen, että vastuuhenkilön tehtävät ovat nimenomaan lähiesimiestehtäviä ja että lähtökohtaisesti jo-kaisella toimintayksiköllä tulee olla oma vastuuhenkilö, jotta hän voi tosiasiallisesti vastata yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 5 §:n mukaisista vaa-teista.

Kertooko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus luotettavalla tavalla mitoituksen toteutumisesta?

Hallituksen esityksen mukaan toteutunut henkilöstömitoitus laskettaisiin THL:n määrittelemän yhtenäisen laskentakaavan mukaisesti. THL seuraisi henkilös-tömitoituksen toteutumista vanhuspalvelujen tila –tutkimuksella.

Valviran näkemyksen mukaan THL:n laskentakaavan tulisi vastata hoitohenkilökunnan tosiasiallista työaika, ja mikäli se muuttuu, tulisi laskentakaavaa päivittää. Tämänhetkisessä henkilöstömitoitusta koskevassa mallilaskentakaaviossa ei ole huomioitu eri työehtosopimusten vaikutuksia siihen.

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus mielestänne käytännössä toimiva?

Hallituksen esityksen mukaan THL:n seurantatiedonkeruussa toimintayksiköt ilmoittaisivat toimintaansa varten suunniteltujen vakanssien määrän, suunnitel-lun vakanssiryhmien välittömän hoitotyön osuuden ja suunnitellun asiakas-paikkojen määrän sekä yksikössä toteutuneet kokonaistyötunnit ja toteutuneet asiakaspaikat kolmen viikon seuranta-ajalta.

Esityksen mukaan seurantatiedonkeruussa yksikkökohtaiset tiedot kerätään aina kolmen viikon ajalta ja päiväkohtaisesti, jolloin ne ovat myös valvontavi-ranomaisten käytettävissä.

Valvira korostaa, että henkilöstön määrän on oltava riittävä jokaisena viikonpäivänä ja vuorokauden aikana, eikä mitoituksen arviointi ns. kokonaisuutena em. kolmen viikon jakson ajalta välttämättä kerro tosiasiallista riittävän henkilöstön määrää. Valvontahavaintojen perusteella voidaan todeta,

että toimin-tayksiköissä henkilöstön jakautuminen työvuoroihin on ollut monin paikoin epätasaista. Henkilöstön määrä on ollut riittämätön erityisesti viikonloppuisin, mutta myös esimerkiksi arki-iltoina mitoitus on voinut olla riittämätön suhteessa asiakkaiden palvelujen tarpeeseen.

Tämänhetkisenä haasteena on ollut opiskelijoiden käyttäminen sijaisina niin, että opinnot ovat voineet olla vasta alkuvaiheessa. Mitoituksen laskemisessa ja toteutuneissa työtunneissa olisi hyvä huomioida henkilöstön rakenteen vas-taaminen asiakkaiden palvelujen tarpeisiin.

Valviran näkemyksen mukaan mitoituksen laskennassa tulisi voida huomioida myös asiakkaiden eriytyvät palvelujen tarpeet ja ryhmäkotikohtainen mitoitus (monesti henkilöstö on nimetty nimenomaan ryhmäkodeittain, koska palveluasumisen yksiköt ovat kooltaan suuria). Esitetty mitoituksen laskentatapa ei myöskään ota huomioon toimintayksikön toimitilojen vaikutuksia toiminnalliseen kokonaisuuteen, jolloin se tulee erikseen lupa- ja valvontaviranomaisen (sekä palvelujen tuottajien) arvioitavaksi (esim. yöaikaisen hoitajamäärän osalta).

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu siirtymäaika näkemyksenne mukaan sopiva 0,7 mitoituksen toteuttamiseen?

Valvira pitää siirtymäaika pitkinä palvelujen tuottajien yhdenvertaisen kohtelun ja kattavan valvonnan aikaansaamiseksi. Mitä pidempi siirtymäaika on (eri-tyisin perustein 0,7 voidaan alittaa), sitä haasteellisempaa valvontaa on toteuttaa; valvovan viranomaisen pitäisi pystyä seuraamaan hyvinkin montaa eri toimijaa ja tahoja samaan aikaan. Toisaalta ko. lainmuutoksen asian- ja sen tarkoituksenmukainen täytäntöönpano edellyttää paljon muutostarpeita niin jul-kisille kuin yksityisille toimijoille sekä valvontaviranomaisille.

Valvontaa vaikeuttaa myös sitä tukevien sähköisten järjestelmien puuttuminen. Valvontamenetelmät edellyttäisivät kehittämistä, mm. digitalisaatiota tulisi hyödyntää entistä enemmän: Ideaali tilanne olisi esimerkiksi se, että valvontaviranomaiset (kunnat, aluehallintovirastot ja Valvira) saisivat sähköisten järjes-telmien kautta reaaliaikaisesti luotettavaa tietoa esim. toimintayksiköiden henkilöstömitoituksesta, jonka nojalla valvontaa pystyttäisiin kohdentamaan tehok-kaammin ja tarkoituksenmukaisemmin. Tämänhetkisen esityksen vaarana on, että mitä enemmän liikkumavaraa palvelun tuottajille ja yksiköille annetaan, si-tä enemmän mahdollistetaan epäselvät tilanteet. Tämä koskisi luultavasti erityisesti pienempiä yksiköitä, joissa joudutaan pohtimaan ratkaisuja vähim-mäismitoituksen täyttämiseksi. Sinällään jo tälläkin hetkillä pienissä noin 10 -paikkaisissa yksiköissä henkilöstömitoitus on ollut vähintään kuusi (6), sillä ympärivuorokautista toimintayksikköä ei sen vähemmällä määrällä voida tosiasiallisesti työvuoroittain pitää toiminnassa.

Tällä hetkellä ennakkolisessa valvonnassa arvioidaan osana toimintaedellytysten arviointia yksiköiden henkilöstömitoituksen riittävyttä suhteessa yksikön asiakkaiden palvelujen tarpeeseen ja niistä luvan hakemisen hetkellä saatuihin tietoihin. Edelleen yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 10 §:n mukaan lupaviranomainen voi liittää lupaan asiakasturvallisuuden varmistamiseksi

välttämättömiä ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, tiloista, laitteista ja tarvikkeista sekä toimintatavoista.

Mikäli henkilöstömitoitus säädetään lain tasolle, tulee esityksessä tarkemmin säännellä tällä hetkellä lupahallinnossa tehtävästä arvioinnista suhteessa henkilöstömitoituksen riittävyyteen (miten lupa- ja valvontaviranomainen arvioi siirtymäaikana riittävää mitoitusta ennakkolisessa ja toiminnan aikaisessa valvonnassa ja miten lain voimaan tulo 0,7 henkilöstömitoituksesta vaikuttaa toiminnassa olevien yksiköiden ja palvelujen tuottajien toiminnan arviointiin). Reaktiivisessa valvonnassa erityisenä haasteena tulee olemaan sellaiset tilanteet, joissa arvioitavaksi tulee, voiko henkilöstömitoitus alittaa 0,7 tason edellä määritetyin perustein.

Tämänhetkinen esitys jättääkin liikaa tulkinnanvaraisuutta ja lupa- ja valvontaviranomaisen sekä palvelujen tuottajien oman arvioinnin varaan, missä tilanteissa vähimmäismitoitusvaade voidaan alittaa. Ilman täsmällisempää sääntelyä siirtymäsäännökset (0,7, mutta vähintään 0,5) mitoituksen nostamisessa aiheuttavat ennakkolisessa valvonnassa haasteita ja lupaviranomaisissa lisätyötä yhdenmukaisen lupahallinnon ja toiminnan aikaisen valvonnan toteuttamiseksi. Lisäksi on huomioitava, että myös kunnat valvovat yksityisiä palvelujen tuottajia.

Epäselvä sääntely voi lisätä oikeusturvakeinojen (muutoksenhaku) käyttämistä. Mikäli siirtymäsäännöksiä ei täsmennetä, aiheuttaa se myös resurssoinnin näkökulmasta paineita Valviran ohjatessa aluehallintovirastoja ja kuntia mitoituksen asianmukaisessa ja yhdenvertaisessa palvelujen arvioinnissa, jossa tulee huomioida palvelujen järjestämisen ja tuottamisen kokonaisuus.

Palvelujen yhdenvertaisen ja lain tarkoituksen toteutumisen vuoksi siirtymäsäännöstä tulee täsmentää (milloin 0,7 voidaan alittaa) senkin vuoksi, että henkilöstömitoituksen riittävyyttä seurataan ensisijaisesti omavalvonnan keinoin (yksityiset ja julkiset).

Miten riittävä henkilöstön saatavuus voidaan turvata?

Alan houkuttelevuutta voidaan lisätä varmistamalla hyvä johtaminen, riittävät henkilöstöresurssit ja tarkoituksenmukainen töiden organisointi. Hyvä johtaminen edistää palvelujen laatua. Valvira pitää tärkeänä sitä, että jokaisessa yksikössä on oma vastuhenkilö, jolla on johtamisosaamista. Osaava vastuhenkilö toimii henkilöstön tukena.

Valviran näkemyksen mukaan henkilöstön saatavuuden turvaaminen kaikilla alueilla on erittäin tärkeää. Riittävät henkilöstöresurssit mahdollistavat sen, että työntekijöillä on aikaa tehdä työnsä hyvin. Työpaikoilla tulisi kiinnittää huomiota työolosuhteisiin ja töiden organisointiin (osaamisen mukaisesti). Töiden organisoinnissa keskeistä on, että työntekijöillä on mahdollisuus hoitaa asiakkaita kokonaisvaltaisesti (omahoitajuus) ja että heillä on mahdollisuus vaikuttaa omaan

työhönsä. Tärkeänä pidetään, että työyhteisöissä on selkeät vastuut, jotka toteutuvat käytännössä. Palkkauksen tulee olla tehtävien vaativuuden mukainen.

Valviran näkemyksen mukaan henkilöstön saatavuuden parantamiseen tarvitaan myös kokonaisvaltaisempia uudistuksia, kuten ammatillisen peruskoulutuksen päivittäminen ja täydennyskoulutus. Henkilöstön saatavuuden turvaamiseen liittyvät myös vanhustyön sisällön kehittäminen ja vanhustyön ”imagon” nostaminen. Alalle hakeutuminen olisi saatava nuorten keskuudessa houkuttelevammaksi (sitoutettava yhteistyöhön myös opetushallitus ja oppilaitokset). Valittavana havaintoja ollut se, että koulutustahojen vastuu on tällä hetkellä voinut osittain siirtyä työelämään työnantajille, eikä siellä ole riittävästi resursseja mm. tarvittaviin koulutusvaateisiin vastaamiseksi.

Toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) kansallinen arviointi- ja seurantamittaristo

Mitä RAI:n käyttöönnotossa tulee ottaa huomioon?

Käyttöönnotossa tulee ottaa huomioon se, että sen käyttö edellyttää osaamista. Sen vuoksi käyttöönottovaiheessa on järjestettävä koulutusta ja käytön alku-vaiheessa on turvattava riittävät ”tukimahdollisuudet”.

Ikäihmisten toimintakyvyn arviointiin käytettäviä mittareita on arvosteltu siitä, että niiden tuloksia pystytään manipuloimaan. Yleisesti käytössä olevista mitta-reista RAI- mittaristo on moniulotteisin ja siitä syystä sen tuloksia ei ilman järjestelmällistä manipulointia pysty vääristelemään. RAI-mittariston käyttö toimintakyvyn arvioinnissa on vain yksi osa asiakkaan tarpeiden arviointia, joten henkilökunnan riittävyden arvioinnissa tarvitaan myös laajempaa kokonaisuuden arviointia.

Esityksessä viitataan RUG –luokitukseen, mutta se on vain yksi osa RAI -mittaristoa. Arviointia tulisi tehdä kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon RAI -mittariston eri osa-alueet. Lupa- ja valvontaviranomainen on arvioidessaan asiakkaiden palvelujen tarpeita suhteessa riittävän henkilöstön määrään käyttänyt mm. CPS – tietoja sekä MMSE -muistitestien tuloksia. Valvira korostaa, että toimintayksikön asiakkaiden palvelujen tarpeita sekä riittävää henkilöstö-mitoitusta arvioitaessa on huomioitava myös asiakkaiden erityistarpeet. Nämä eivät välttämättä tule riittävästi huomioituksi henkilöstömitoitusta arvioitaessa ns. ”kokonaisuutena” yhden luokitusarvon perusteella.

Lisäksi RUG -luokituksen ongelmana on se, että se luokittelee esim. muistisairaat asiakkaat ”helppohoitaisiksi”, ja nimenomaan juuri tämä asiakasryhmä vaatii apua, ohjausta ja läsnäoloa. Valvontahavaintojen perusteella erityisesti tehostetun palveluasumisen toimintayksikköjen muistisairaiden asiakkaiden käyttäytymisen johdosta on käytetty tarpeettomia ja lainvastaisia ikäihmisiin kohdistuneita rajoitustoimenpiteitä. Riittäväällä henkilöstön määrällä turvataan myös

ikäihmisten itsemääräämisoikeuden toteutuminen ja tarpeettomien rajoitustoimenpiteiden käyttäminen. RUG- asiakasluokitus ei ole kaikilta osin soveltuva vastaamaan esimerkiksi tehostetussa palveluasumisessa asuvan asiakasryhmän tarpeisiin.

Valviran näkemyksen mukaan RAI -mittaristoa varten tulisi laatia oma, erillinen ja selkeä käyttöopas, joka ohjaa kaikkia toimijoita yhdenvertaisen arvioinnin ja palvelujen varmistamiseksi sekä kyseessä olevan lain toimeenpanon toteuttamiseksi. Tämä voisi olla esimerkiksi osana hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja parantamiseksi laadittavaa laatusuositusta.

Miten näkemyksenne mukaan RAI-järjestelmän kautta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää palvelujen järjestämisessä ja/tai tuotannossa?

RAI -arvioinnin perusteella saatavaa tietoa voidaan hyödyntää palvelutarpeen arvioinnissa, yksilöllisen hoito- ja palvelusuunnitelman laatimisessa, toimin-tayksikön omavalvonnassa ja laatutyössä sekä toiminnan kehittämisessä, mut-ta myös palvelujärjestelmän arvioinnissa ja kehittämisessä.

Tehostetun palveluasumisen tuottamisessa on kyse sosiaalihuoltolain mukaisen asumispalvelujen järjestämisestä ja siten ensisijaisesti sosiaalihuollon pal-velusta, jossa tarvittaessa toteutetaan terveydenhoitoa, mm. lääkehoitoa. RAI- mittaristo on kuitenkin terveydenhuoltopainotteinen, ja tältä osin se vaatisikin kehittämistä (huomioitava myös sosiaalihuollon osa-alueita). Toki tehostetussa palveluasumisessa ja kotihoidossa olevat asiakkaat tarvitsevat runsaasti myös terveydenhuollon palveluja. Toimintakyvyn arvioinnin ja seurannan avulla voidaan ennakoivasti saada tietoa asiakkaan terveydentilaan liittyvistä riskeistä, joihin reagoimalla voidaan vahvistaa asiakkaan toimintakykyä myös arkipäivän toiminnoissa.

Valviran näkemyksen mukaan RAI -mittaristo on suuntaa antava arvioinnin vä-line, joka tulee suhteuttaa koko toimintaympäristöön huomioiden mm. asiak-kaiden yksikölliset – ja erityistarpeet sekä toimintayksikön toimitilat.

Sisältyykö RAI:n käyttöön joitakin riskejä tai haasteita?

Valviran näkemyksen mukaan toimintakykymittarit ovat vain yksi työkalu asiakkaan tarvitseman palvelukokonaisuuden arvioinnissa ja huomioitavaa on, että vanhusasiakkailla on muitakin kuin terveydenhuoltoon liittyviä tarpeita. Kaikilla toimijoilla ei ole vielä mitään RAI-mittaria käytössä (yksityiset ja julkiset), ja sen laajaan käyttöönottoon tarvitaankin henkilöstöresursseja, tehokasta koulutusta ja rahaa. Tämä koskee myös lupa- ja valvontaviranomaisia, jotta mitta-ristoa osataan tulkita oikein ja tehdä johtopäätöksiä.

Riskitekijänä Valvira pitää epäonnistunutta täytäntöön panoa RAI:n käyttöön otossa, joka osaltaan voi johtaa siihen, että asiakkaille tarjottavat palvelut eivät ole yhdenvertaisia eivätkä ne vastaa asiakkaiden palvelujen tarpeeseen.

Onko mielestänne olemassa jokin muu / joitakin muita mittaristoja, jotka vastaisivat asiakkaiden toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) arviointiin ja seurantaan paremmin kuin RAI-mittaristo?

Valviran näkemyksen mukaan tällä hetkellä ikäihmisten palvelujen arviointiin suunnatuista mittareista RAI -mittaristo on kehittynein. Ajan myötä ikäihmisten palvelujen arvioinnin mittaristot voivat kehittyä, joten Valviran näkemyksen mukaan ei ole ongelmatonta, että laissa mainitaan vain yksi (kaupallinen) mit-taristo. RAI -mittaristosta olisi perusteltua säätää esim. asetuksen tasolla tai esimerkinomaisesti, jotta tulevaisuudessa sen rinnalle voitaisiin tuoda myös muita palvelujen tarpeen arviointia varten kehitettyjä mittaristoja.

Muita huomioita

Mitä muuta haluatte tuoda esiin?

Tämänhetkisen lainsäädännön mukaan julkiset toimijat eivät kuulu ennakkollisen valvonnan piiriin, mikä on saattanut aiheuttaa sen, että palvelut eivät to-teudu yhdenmukaisesti ja asiakkaiden näkökulmasta yhdenvertaisesti. Yksityiset palveluntuottajat ovat toisaalta osaltaan vedonneet usein siihen, että kriteerit toiminnan harjoittamiseen tulisi olla samat julkiselle ja yksityiselle toiminnalle. Julkiset toimijat olisivatkin perusteltua saattaa ennakkollisen valvonnan piiriin. Julkisten ja yksityisten yhdenmukaisen valvonnan näkökulmasta onkin perusteltua, että henkilöstömitoituksesta ja sen laskennan perusteista säädetään lain tasolla.

Esityksen yhtenä tavoitteena on laadukkaiden palvelujen toteuttaminen ikäihmisten palveluissa. Esityksessä puhutaan vaihtelevasti hoidosta, huolenpidosta ja hoivasta. Sosiaalitieteissä puhutaan vakiintuneesti hoivasta ja ympärivuo-rokautisessa asumispalvelussa on kyse sosiaalihuollon palvelusta. Hoivan kä-sitettä on ”avattu” mm. myös jo aiemmin mainitussa väitöskirjassa seuraavasti:

Hoiva perustuu sitä tarvitsevan omiin lähtökohtiin ja tarpeisiin. Hoivalla luodaan arvoa (laatua) yhdessä asiakkaiden kanssa, koska se on perusluonteeltaan vuorovaikutteinen prosessi ja kokemus. Ikääntyneiden palvelujen määrit-telemiseksi ongelmallista on se, kuka määrittelee ja päättää niistä: lääketieteel-linen diagnoosi, sosiaalisen hoivan mittaaminen, ikääntyneet itse vai heidän perheensä. Käytännössä kyse on siitä, kuinka paljon vanhus tarvitsee tukea tai mihin määrään hänellä on oikeus, jotta hän voi pitää itsensä puhtaana, syödä, saada riittävästi hoivaa tai mahdollisuuksia osallistumiseen. Ikääntyneistä puhutaan usein vain heidän tarpeidensa kautta ja unohdetaan heidän toiveensa sekä oikeutensa aktiivisempaan rooliin omassa elämässään.

Palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa tulisi olla aidosti tilaa ikääntyneiden aktiivisemmalle toiminnalle: omatoimisuuden tukemiseen ei löydy aikaa eikä aina haluakaan. Kiire ja kasvava

työkuorma syrjäyttävät helposti vanhuksen oman mielipiteen ja osallistumisen, jolloin hän ei voi toteuttaa oikeuksiaan yksilöllisesti, säilyttää omaa toimijuuttaan eikä saada vahvistusta elämänlaadulle. Iäkkään hoidettavan oman tahdon sivuuttaminen on kuitenkin lain vas-taista, sillä henkilökohtainen koskemattomuus säilyy ihmisellä pitkään. Hoivalla voi myös voimaannuttaa vanhusta itsenäisyyteen ja omaan toimijuuteen. Täl-löin se on toimintakykyä palauttavaa ja vahvistavaa.

Gerontologinen hoitotyö korostaa elämänlaadulle tärkeitä tekijöitä: asiakaslähtöisyyttä, dialogista vuorovaikutusta ja luottamusta. Ikääntyneen asiakkaan oi-kea-aikainen tarpeiden ja voimavarojen arviointi ja huomioon ottaminen ovat huolenpidon, monipuolisten konkreettisten hoito- ja huolenpitotehtävien sekä läsnäolon pohjana. Kaikella tavoitellaan ikääntyneen ihmisen hyvää.

Valvira pitää perusteltuna, että hoivan käsitettä ylläpidetään myös lain ja sen esitöiden tasolla. Perustuslain (19 §) mukaan jokaisella, joka ei kykene hank-kimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Hoivan käsitteen tausta on edellä mainitussa säännöksessä.

Kevään 2019 valvonnallisten toimenpiteiden osalta on usein havaittu, että lievimmät valvontaviranomaisen käyttämät sanktiot eivät ole (enää) vaikuttavia. Tarkastuksilla havaitaan usein vakavia epäkohtia, joihin tulisi pystyä puuttu-maan välittömästi. Valvonnan toteuttaminen on viranomaistoimintaa, johon so-velletaan mm. hallintolain säännöksiä. Raskaat muotovaatimukset vievät aikaa, ja voivat heikentää asiakasturvallisuutta entisestään. Valvontaa tulisikin pystyä tarvittaessa toteuttamaan ketterämmin ja tehokkaammin (esim. väliaikaiset turvaamistoimenpiteet). Sanktioita tulisi pystyä kohdistamaan tehokkaasti niin palvelujen tuottaja -kuin järjestäjätahoon (esim. seuraamukset henkilöstömitoituksen laiminlyönnistä: yksityinen toimija/kunta). Yksityisestä ter-veydenhuollosta annetussa laissa luvaton terveydenhuollon palvelujen tuottaminen on rikosoikeudellisesti sanktioitu. Näin tulisi olla säädettyinä myös sosi-aalihuollossa.

Asiakasturvallisuuden näkökulmasta olisi tärkeää, että laista esimerkiksi poistettaisiin vaatimus perustellusta syytä tarkastuksen tekemiselle. Vaikuttava valvonta edellyttää mahdollisuutta tehdä myös mm. ns. pistokoeluonteisia ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia.

Ottaen huomioon ikäihmisten palvelujen kehittämistarpeet ja valvonnassa havaitut epäkohdat laaja-alaisine puutteineen sekä ohjaus- ja valvontatarpeineen, voidaan todeta, että esim. henkilöstömitoituksen seuraamista ei voida jättää yksistään omavalvonnan varaan tai ainakin omavalvonnan ohjausta ja noudat-tamista tulisi tehostaa. Kuten edellä on todettu, valvontasäännökset ja seuraamusjärjestelmä (esim. vähimmäishenkilöstömitoituksen laiminlyönnistä) edellyttäisivät laajamittaista uudistamista, jotta asiakasturvallisuutta vaarantaviin tekijöihin olisi mahdollista reagoida ja puuttua nopeasti ja vaikuttavasti.

Ikäihmisten palvelujen laadun parantaminen, varmistaminen ja lain täytäntöönpano ylipäänsä kokonaisuutena edellyttää mm. valvonnan tehostamista (myös omavalvonnan) ja se on turvattava tehtävään osoitetuin riittävin voimavaroin.

Koukkari Esa

Kauppi Reija
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)