

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?

Kyllä vastaa.

Asumispalveluissa asuvat asiakkaat tarvitsevat laajasti erilaisia palveluja, mikä vaatii toiminnalta moniammatillisuutta. Monialaisuus on kyllä huomioitu mitoittamiseen laskettavissa henkilöstöryhmissä. Aluehallintovirasto pitää kuitenkin tärkeänä, että mitoittamiseen laskettavissa henkilöstöryhmissä huomioidaan riittävästi sosiaalihuollon ammattihenkilöt. Henkilöstön tulee hoivan ja huolenpidon lisäksi tukea sekä edistää sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta. Terveystuon osamisen varmistaminen on tärkeää, mutta asumispalveluissa on kyse turvallisen ja mielekkään elämän varmistamisesta, kun kotona ei enää pystytä turvallisesti asumaan.

Säädöksessä on määritelty sosiaalihuollon toimintayksikön henkilöstömitoitus. Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että käsitteenä on nimenomaan henkilöstömitoitus eikä hoitajamitoitus.

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?

Esitetty työnjako on asianmukainen.

Aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että välillinen ja välitön työaika on määritelty, koska sitä ei ole aiemmin ollut. Tämä määrittely selkeyttää henkilöstömitoituksen laskemista. Määrittely varmistaa myös osaltaan sitä, että henkilökunnalla on riittävästi aikaa välittömään asiakastyöhön, mikä turvaa myös asiakas- ja potilasturvallisuutta. Sen lisäksi, että välitön ja välillinen asiakastyö on määritelty, tulee huolehtia siitä, että myös tukitehtävissä toimivilla on asianmukainen koulutus ja osaaminen niihin tehtäviin.

Kertooko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus luotettavalla tavalla mitoituksen toteutumisesta?

Laskutapa sinänsä on asianmukainen ja luotettava, mutta se ei takaa sen käytön luotettavuutta. Laskutapa mahdollistaa sen, että jokainen tietojen ilmoittaja voi esimerkiksi määritellä laskettavat henkilöstöryhmät haluamallaan tavalla. On kuitenkin tärkeää, että sama laskentatapa on käytössä kaikissa toimintayksiköissä yhdenvertaisesti.

Onko esitysluonnoksessa ehdotettu tapa laskea mitoitus mielestänne käytännössä toimiva?

Ehdotettu laskutapa on toimiva silloin kun sitä käytetään tarkoituksenmukaisesti. Aluehallintovirasto tähdentää, että laskutavan käyttämisen ohjeistus ja säännöt laadittaisiin niin yksityiskohtaisiksi, että laskutavan käyttö olisi mahdollisimman yhdenmukaista. Henkilöstömitoituksen arvioinnissa on otettava huomioon, että kyseinen laskutapa ei huomioi henkilöstömitoitusta vuorokohtaisesti. Valvonta on osoittanut, että ilta- ja yövuoroissa ei aina ole riittävästi henkilökuntaa ja viikonloppuisin vuorokohtainen mitoitus arkipäiviin nähden voi laskea huomattavasti. Laskutapa toimii työvälineenä myös valvonnassa.

Henkilöstömitoituksen laskeminen suhdelukuna ei ole pienten asumispalveluyksiköiden kohdalla (alle 15 paikkaa) paras tapa arvioida mitoitusta. Kun toimintayksikön asiakasmäärä on pieni, henkilöstömitoituksen laskeminen suhdeluvun perusteella antaa liian pienen kokonaishenkilöstömäärän, että kolmivuorotyö voisi toteutua. Lakiehdotuksen mukainen laskentatapa on siten parempi kuin suhdelukuna laskettu henkilöstömitoitus.

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

Siirtymäkausi on haasteellinen valvonnan näkökulmasta. Mitä pidempi siirtymäaika on, sitä haasteellisempaa on toteuttaa valvontaa.

Valvojan viranomaisen pitäisi pystyä seuraamaan hyvinkin montaa eri toimijaa samaan aikaan. Valvontaa vaikeuttaa sitä tukevien sähköisten järjestelmien puuttuminen. Vaarana on, että mitä enemmän liikkumavaraa palvelun tuottajille ja yksiköille annetaan, sitä enemmän mahdollistetaan ”kikkailu” tuntityöläisten ja määräaikaisten työntekijöiden käytöllä. Myös sellainen mahdollistuu, että henkilöstöluettelossa on työntekijöitä, joilla ei tosiasiaa ole sovittuja työvuoroja.

Siirtymäsäännös on palvelujen järjestäjien ja tuottajien näkökulmasta toivottu asia, mutta saattaa muodostaa riskin asiakasturvallisuudelle.

Miten riittävä henkilöstön saatavuus voidaan turvata?

Asia liittyy vahvasti vanhusväestön arvostukseen sekä hoito- ja hoiva-alalla vallitsevaan ihmiskäsitykseen. Lakiuudistus saattaa parhaimmillaan lisätä yhteiskunnallista arvokeskustelua ikäihmisten osallisuudesta yhteiskunnassamme.

Konkreettisina toimenpiteinä henkilöstön saatavuuden turvaamisessa aluehallintovirasto katsoo, että työnantajan on kyettävä huolehtimaan siitä, että koulutettu henkilökunta voi tehdä koulutuksensa mukaisia tehtäviä. Tilanne vaatii saumatonta yhteistyötä ministeriötasolta käytännön tasolle asti. Opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tulisi etsiä yhdessä keinoja sille, että koulutukset vastaisivat julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevien palvelujen tarpeita. Koulutussuunnittelun ja ammatillisen koulutuksen tulisi yhdessä sote-alan toimijoiden kanssa arvioida ja pohtia ratkaisuja siihen, miten koulutetun henkilökunnan saatavuus voitaisiin turvata ja miten vanhustenhuollon tehtävät saataisiin houkuttelevammiksi.

Riittävää henkilöstön saatavuutta voidaan turvata kehittämällä vaihtoehtoisia kouluttautumismuotoja, jotka eivät ole sidottu fyysisesti tiettyyn paikkakuntaan, kuten oppisopimuskoulutusta. Lisäksi alalla tulisi voida käyttää joustavia ja yksilöllisiä työaikajärjestelyjä. Työnantajien tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota työhyvinvointiin ja varhaiseen puuttumiseen. Työyhteisöjen hyvällä johtamisella, yhtenäisillä toimintatavoilla, selkeillä työnkuvilla ja vastuiden määrittelyillä sekä työkuormien kohtuullisuudella voidaan osaltaan vaikuttaa työhyvinvointiin ja työssä jaksamiseen ja sitä kautta alan houkuttelevuuteen.

Valvonnassa on käynyt ilmi, että palvelujen tuotanto ei ole riittävästi palvelujen järjestäjätahon koordinoinnin alla. Tilanne voi johtaa siihen, että palveluista on ylituotantoa, jolloin myös henkilöstövoimavaroja voi mennä hukkaan. Palvelujen tuotannon tulisi vastata alueen tarvetta. Palvelujen järjestämisen ja tuotannon tulisi kulkea käsi kädessä.

Toimintakyvyn ja palvelutarpeen (hoitoisuuden) kansallinen arviointi- ja seurantamittaristo

Mitä RAI:n käyttöön otossa tulee ottaa huomioon?

Tarvitaan riittävä siirtymäaika ja koulutus mittarin käyttöön. Esimerkiksi Itä-Suomessa RAI- mittarin käyttöä vasta aloitetaan. Henkilöstöä on koulutettava mittarin käyttöön koko ajan ja seurattava sen käyttöä. Asiakkaiden toimintakyvyn arvioiminen kyseisellä mittarilla vie myös oman aikansa. Huomioon on otettava, että asiakasmäärät ovat isot. Mittarin käyttöönoton vaikutusten arviointi pitäisi tehdä ennen käyttöönottoa.

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

Rai-järjestelmän kautta voidaan seurata toimintayksikön toiminnan laatua, tehdä palvelutarpeen arviointeja ja palvelusuunnitelmia sekä seurata toimintayksikön tilannetta niin toiminnallisesti kuin taloudellisesti resurssien suhteen. Mittarin käytössä on mukana myös asiakkaan tilan havainnointi ja sen avulla voidaan osallistaa asiakkaita. Mittari voi toimia myös johtamisen ja tiedon keruun välineenä sekä laatuindikaattorina.

Sisältyykö RAI:n käyttöön joitakin riskejä tai haasteita?

Riskinä voi olla, että mittari otetaan liian nopeasti käyttöön ennen kuin siihen on riittävää osaamista. Mittarin terveydenhuoltopainotteisuus voi aiheuttaa riskin sosiaalihuollon palvelujen järjestämiselle asiakkaan kokonaishyvinvoinnin näkökulmasta. Riskinä saattaa olla myös, että näkökulma kapenee vain toimintakykyyn ja muut inhimilliset tarpeet voivat jäädä huomioimatta.

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

Aluehallintoviraston tiedossa ei ole toista näin kattavaa mittaristoa.

Muita huomioita

Mitä muuta haluatte tuoda esiin?

Valvonnan näkökulman ja haasteet muiden asiakasryhmien kuin vanhusten palvelutarpeen arvioinnissa ja henkilöstömitoituksessa.

- Henkilöstömitoituksen nostosta tehostetussa palveluasumisessa seuraa todennäköisesti, että kriteerit asumispalveluihin kiristyvät ja kotona hoidettavien määrä kasvaa. Kotiin annettavissa palveluissa hoidetaan yhä huonokuntoisempia ja enemmän palveluita tarvitsevia ikäihmisiä. Valvonnan tarve kotiin annettavissa palveluissa lisääntyy.
- Riskinä on, että kotihoitoon ei ole riittävästi koulutettua henkilökuntaa
- Tehostetun palveluasumisen yksiköitä muutetaan taloudellisista lähtökohdista palveluasumisen yksiköiksi, joihin ei ole laissa säädettyä mitoitusta (tapahtuu jo nyt)
- Kirjattaessa vähimmäismitoitus lakiin, tulee huomioida omavalvonnan korostuva merkitys Palvelun tuottajien ja yksiköiden oma vastuu toiminnastaan tulee olemaan merkittävämpi valvontaviranomaisen työmäärän lisääntyessä. Haasteena on jo nyt ollut toimeenpanna omavalvontaa yksiköiden arjessa ja tosiasiallisessa toiminnassa, ja valvonnalla tähän on ollut vaikea puuttua muun kuin ohjauksen kautta erityisten sanktioiden puuttuessa.
- Jäävätkö pienet yksiköt henkilöstömitoitusasiassa isojen toimijoiden jakoihin? Uhkana on, että palvelujen monimuotoisuus vähenee.
- Miten siirtymävaihe vaikuttaa valvontaviranomaisten toimintaan? Mitä linjauksia valvontaviranomaisille annetaan/valvontaviranomaiset noudattavat siirtymävaiheessa?

- Miten varmistetaan muiden toimintojen henkilöstön saatavuus ja henkilöstön osaaminen esim. kotihoito, mielenterveyspalvelut, vammaispalvelut? Kilpailu henkilöstön saatavuudesta koskee samoja ammattiryhmiä, pitkälti samoja työntekijöitäkin, erityisesti syrjäisemmillä seuduilla
- Miten tulkita asioita siirtymävaiheen osalta valvottavissa yksiköissä, jos henkilöstön saatavuudessa on vaikeita ongelmia?
- Vaikutukset sote-uudistukseen kokonaisuutena?
- Muun muassa; onko vaarana, että henkilömitoituksen minimistä tulee maksimi niiden asiakasryhmien kohdalla, joiden palveluissa mitoituksen on asiakasturvallisuuden ja hyvän elämänlaadun vuoksi parhailtaankin välttämätöntä olla enemmän kuin 0,7 (kehitysvammaiset) ja toisaalta auttaako nyt säädettävä vähimmäismitoitus nostamaan henkilökunnan määrää niiden ryhmien palveluissa, joissa se on usein riittämätön (mielenterveyskuntoutajat)

Ahonen Ulla
Itä-Suomen aluehallintovirasto

Porkka Marja
Itä-Suomen aluehallintovirasto - Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -
vastuualue