

15.6.2018

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE**Viite: STM091:00/2017, STM/3421/2017**

Oulun kaupungin Hyvinvointipalvelujen lausunto asiakassetelin hallintopäätöksen mallipäätös - luonnokseen, hallintopäätöksen ehdot asiakirjamalliluonnokseen sekä palvelukuvaus - malliasiakirjaluonnokseen koskien kotihoitoa, kotikuntoutusta ja kirurgista toimenpidettä

Hallintopäätöksen mallipäätös:

Ei lausuttavaa

Hallintopäätöksen ehdot

Oulun kaupungin Hyvinvointipalvelut on antanut erittäin yksityiskohtaisen lausunnon 3.5.2018 koskien sote-keskusten hallintopäätöksen ehdot –asiakirjamalliluonnosta. Nyt lausuttavana oleva hallintopäätöksen ehdot –asiakirjamalliluonnos sisältää suurelta osin samoja tekstejä kuin sote-keskusta koskeva luonnos. Tämän vuoksi tämä lausunto täydentää aikaisempaa Oulun kaupungin lausuntoa niiltä osin, jotka poikkeavat aikaisemmasta hallintopäätöksen ehdot –asiakirjamalliluonnoksesta. Ainoastaan aikaisemman lausunnon viittaukset sopimukseen eivät koske nyt lausuttavana olevaa asiamalliluonnosta.

Taustaksi lausuntoon tieto, että Oulun kaupungin Hyvinvointipalveluilla on kattavasti käytössä palveluseleitä pääsääntöisesti sosiaalipalvelujen puolella (mm. kotipalvelu ja kotisairaanhoido, ikäihmisten tehostettu palveluasuminen, omaishoitajan vapaa) ja sitä kautta lähes 10 vuoden kokemus palvelusetelien hyödyntämisestä palvelujen järjestämisessä. Vaikka suunnitellussa asiakassetelissä ja nyt käytössä olevassa palvelusetelissä on eroavaisuuksia, on tässä lausunnossa hyödynnetty myös käytännön kokemuksia, joita Oulun kaupungilla Hyvinvointipalveluilla palveluseleleistä on.

Hallintopäätöksen ehdot –asiakirjamalliluonnos koskien asiakaseteliä on kokonaisuutena selkeämpi kuin sote-keskuksia koskeva. Asiakirjamallissa on kuitenkin edelleen sama ongelma, kuin aikaisemmassa, että siinä viitataan useassa kohdassa tuottajan velvollisuudesta noudattaa lakia. Selvästikään edellisen lausuntokierroksen lausuntoja hallintopäätös-asiakirjaluonnokseen ei ole huomioitu tässä asiakirjassa, vaan päinvastoin valmistelussa on käytetty ns. copy-pastea, jolloin kaikki kirjaukset eivät edes sovi asiakaseteliin (esim. 6.4. luvun kohta 2: mikäli asiakasetelituottaja lopettaa, kyseessä ei ole toiminnan siirtäminen vaan yksittäisten asiakkaiden siirtyminen uusille palveluntuottajille siten, että heillä on oikeus valinta tuottaja).

On odotettavissa, että ainakin osassa palveluita (kuten kotipalvelu) asiakasetelipalveluntuottajat ovat todennäköisemmin kuin sote-tuottajat pieniä tuottajia, joten on erittäin tärkeää, että lopullisten ehtojen määrittelyssä tämä asia otetaan huomioon esim. ehtojen monimutkaisuudessa. Muuten on riskinä, että vaikeasti tulkittavat ehdot sulkevat pois pienet toimijat ja toiminta keskittyy suurille

15.6.2018

toimijoille. Tämä on ristiriitaista valinnan vapauden tavoitteidenkin kannalta valittavien tuottajien vähenemisen myötä. Myös asiakassetelin hallinnointiin liittyvien tietojärjestelmien käyttöliittymät sekä niiden käytettävyys tulee olla vaivatonta ja mahdollisimman yhteensopivaa.

Tässä asiakirjamalliluonnoksessa on kuitenkin havaittavissa positiivisena asiana vähemmän ns. hallinnointiin liittyviä tuottajavelvoitteita kuin mitä sote-keskusten vastaavassa asiakirjaluonnoksessa oli (esim. luvun 4 sote-keskuksen asiakirjamalliluonnoksen velvoitteet prosessien kuvaamisista ja niiden muutosten ilmoittamisesta).

Käytännön kokemusten perusteella voidaan myös todeta, että alihankkijaa koskevat ehdot (luku 5.1.) on hyvä olla kuvattuna selkeästi. Käytännössä näissä on ollut ongelmia. Samoin luku 6 on erittäin tarpeellinen vastuiden ja velvollisuuksien selkeyttämiseksi. Ehdotuksena luvun 6 kohtaan 6.1. vakuutuksiin liittyen voisi kehittää valtakunnallisesti edelleen tilaaja.fi –palvelua ja velvoittaa tuottajia sen käyttöön, jolloin järjestäjä voi seurata vakuutusten voimassa olemista sen kautta ja erillinen ilmoitusvelvollisuus poistuu. Käytännön kokemuksena tässä hallintopäätöksessä voisi avata hieman laajemmin tuottajan vastuuta suhteessa vakuutuksiin.

Varautumisessa häiriötiloihin (luku 6.3.) olisi hyvä olla kirjattuna myös varautuminen asiakas- ja potilastietojärjestelmien häiriöihin. Ne aiheuttavat käytännössä erittäin suuria riskejä asiakasturvallisuudelle esim. kotihoidossa, jos asiakkaiden tiedot ovat pelkästään sähköisissä järjestelmissä.

Avustamisvelvollisuus oli poistettu tästä asiamalliluonnoksesta, mutta käytännön kokemusten mukaan se on välttämätön olla kirjattuna, kuten sote-keskuksen ehdoissa. Mikäli asiakassetelitoimija lopettaa, asiakkaiden siirtyminen uusille tuottajille on erittäin vaativa prosessi ja vaatii saumatonta yhteistyötä asiakkaiden ja heidän omaistensa, tuottajan, maakunnan liikelaitoksen palveluohjauksen sekä uusien, asiakkaiden valitsemien palvelutuottajien välillä. Tähän kohtaan olisi hyvä lisätä tuottajan velvoitteeksi ilmoittaa yksi yhteysthenkilö yhteystietoineen esim. maakunnan palveluohjaukseen tai muulle maakunnan nimeämälle henkilölle.

Omavalvonta, omavalvontasuunnitelma ja sen jalkauttaminen ovat erittäin tärkeitä kohtia painottaa ja käytännön kokemuksen perusteella tuottajan oma-aloitteista roolia valvontaan liittyvissä asioissa on hyvä korostetusti painottaa hallintopäätöksen ehdoissa.

Salassapito ja tietosuoja osio on käytännön kokemuksella osoittautunut erittäin tarpeelliseksi. Esim. asiakkaan halutessa vaihtaa palveluntuottajaa tai tuottajan lopettaessa on todettu riskiksi se, että aikaisempi tuottaja ns. siirtää asiakkuuden suoraan uudelle tuottajalla, jolloin salassa pidettävää tietoa siirtyy lainsäädännön vastaisesti. Usein näissä tilanteissa on ollut kyse tietämättömyydestä.

Asiakassetelin käyttöönotossa tulee ohjeistusten näkökulmasta huomioida se, että verrattuna palveluseteliin sekä asiakassetelin arvon että palvelun hinnan määrittelyn logiikka muuttuu. Tämän vuoksi luvun 10 hallintosäännön ehdot kannattaa kirjoittaa erityistä huolellisuutta noudattaen, jotta epäselvyyksiltä vältytään.

15.6.2018

Hallintopäätöstä lukiessa herää kysymys, lisääkö tässä muodossa oleva tarkka hallintopäätös byrokratiaa enemmän kuin mitä lainsäädäntö edellyttäisi? Vaikka hallintopäätösmalli on tarkoitettu soveltuvin osin maakunnissa hyödynnettäväksi, käytännössä mallin olisi hyvä olla ns. vähimmäistaso, jota maakunnat voivat täydentää. Nyt lausuttavana oleva malli sisältää niin laajasti asioita, että todella oleellisten asioiden erottaminen vähemmän oleellisista hämärtyy.

Hallintopäätöstekstin läpileikkaava piirre siitä, että palveluntuottajan on ikään kuin hallintoalamainen ei ole kovin moderni eikä yhteisen tavoitteen ja vaikuttavuuden saavuttamiseen kannustava kumppanuushenkinen.

Erittäin tärkeätä on korostaa tuottajan aktiivista roolia hallintopäätöksen mahdollisissa epäselvyyksissä. Tällöin vastuutetaan myös tuottajaa siinä, että hallintopäätöksen ehdot ovat toimivia, eikä mahdollisten epäselvyyksien esille tulo edellytä pelkästään järjestäjän suorittamaa valvontaa. Myös tuottajan velvoite varmistaa mm. henkilöstönsä tietoisuus hallintopäätöksen ehdoista on erittäin tärkeää asiakkaan laadukkaan palvelun turvaamiseksi.

Asiakirjamalliluonnoksen luvuissa on jonkin verran toistoa ja ne sisältävät paljon lainsäädännön referointia, jonka tarkoituksenmukaisuus tulee arvioida. Lisäksi, jos lakitekstiä toistetaan suoraan hallintopäätöksessä, voi tulla riskiä siitä, että jos lainsäädäntö muuttuu, hallintopäätös ja laki ovat ristiriidassa, mikäli hallintopäätöksen tekstejä ei ole välittömästi muutettu. Viittaus voimassa olevaan lainsäädäntöön ehkäisee tätä riskiä.

Palvelukuvaus –malliasiakirjaluonnos (kirurginen toimenpide)

Hallintopäätöksen ehdot sekä palvelukuvaus ovat osin sisällöltään samoja ja kahden asiakirjan malli on sekava.

Kirurgisen toimenpiteen palvelukuvauksessa luvussa Tiedon hallinta ja luovutus todetaan "palvelun tuottajan on informoitavaa maakuntaa kaikista Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta tehdystä potilasvahinkoilmoituksista". Onko TEOLla joku rooli potilasvahingoissa?

Palvelukuvaus –malliasiakirjaluonnos (kotihoito)

Säännöllisen kotihoidon palvelukuvaus sisältää asioita, jotka voisivat olla kaikkia asiakasetelejä koskevia hallintopäätöksen ehtoja (esim. kohta 2.2. palveluntuottajan velvollisuudet asiakkaan valintatilanteessa) eikä pelkästään kotihoitoa. Muutenkin palvelukuvauksessa on hyvin "valvonnallinen", ehkä osin käskyttävä sävy, joka ei sovi palvelukuvauksen luonteeseen. Palvelukuvauksen tulisi konkretisoida niitä hallintopäätöksen ehtoja, jotka ovat palveluspesifejä eivätkä tule yleisistä ehdoista esille. Vain siten voidaan välttää päällekkäisyys, joka aiheuttaa riskiä myös tulkintaeroavaisuuksille.

Oulun kaupungin palveluseteleiden sääntökirjoihin liittyvän kokemuksen perusteella voi olettaa, että palvelukuvauksessa olevat asiat ovat sellaisia, joita tuottajat lukevat toivoen niistä tukea myös erilaisiin pulmatilanteisiin. Esimerkiksi palvelukuvauksen

15.6.2018

kohdassa 4.2.1. kuudennessa kappaleessa on hyvää ohjeistusta siitä, miten kotisairaanhoidon ja –palvelun palvelu tulisi toteuttaa samalla kerralla.

Yksittäisenä huomiona voidaan mainita esim. kohdan 4.1. kirjaus siitä, että ”perheille voidaan myöntää asiakasseteli” ja” jolle maakunta on laatinut yksilöllisen asiakassuunnitelman”. Lause sisältää ristiriidan, että palvelupäätös on yksilöpäätös ja samoin yksilöllinen asiakassuunnitelma on asiakaskohtainen, ei perheen.

Kohdassa 4.2.3. kirjattu 30 päivän viive palvelun tuottajan velvollisuudesta tuottaa asiakassuunnitelmaan lisätty palvelu on aivan liian pitkä asiakkaan laadukkaan ja turvallisen palvelun toteutumisen kannalta. Kirjaukset kohdassa 4.8.2. ensimmäisen kappaleen alkuosa koskien saavutettavuutta ovat erikoisia tässä kohdassa, koska kyseessä on asiakkaan kotona tapahtuva palvelu.

Kotihoidon palvelukuvaus on suhteellisen sekava kokonaisuus, joka sisältää päällekkäisyyttä mm. hallintopäätöksen kanssa. Tällaisenaan se vaatii maakunnilta runsasta muokkausta, jotta siitä saadaan toimiva asiakirja.

Palvelukuvaus –malliasiakirjaluonnos (kotikuntoutus)

Kotikuntoutuksen palvelukuvaus näyttäytyy myös osittain sekavana kokonaisuutena. Kotikuntoutus on määritelty kohdassa 4.1. kolmeen eri tasoon, jotka ovat kotikuntoutus, monialainen tai tehostettu kuntoutus sekä vaativa lääkinällinen kuntoutus. Kuitenkin kohdassa 4.2.3. kotikuntoutus toteuttamisessa puhutaan fysio- tai toimintaterapeutin toteuttamasta kuntoutuksesta, vaikka se on määritelty tehostetuksi kuntoutukseksi kohdassa 4.1. Sen lisäksi kohdan 4.2.3. kohdassa 4 Maakunnan liikelaitoksen järjestämä kuntouttava arviointijakso on kuvattu vielä omana palvelumuotonaan, jonka toteuttaminen on määritelty maakunnan vastuulle. Käytännössä kotikuntoutus kuitenkin usein esim. uudelle asiakkaalle sisältää moniammatillisen tiimin (mm. lähihoitaja, sairaanhoitaja, fysio- ja toimintaterapeutti) toteuttamaa toimintakykyä parantavaa ja kotona pärjäämistä tukevaa kuntoutusta, jonka tavoitteena on se, että kuntoutuksen ja asiakkaan kuntoutumisen jälkeinen palvelutarve olisi mahdollisimman vähäinen tai mahdollisimman kevein palveluin vastattavissa. Tällä on vaikutusta myös soten kustannuskehitykseen ja vahvalla panostuksella kuntoutukseen on myös tutkitusti laajempaa vaikuttavuutta.

Yleistä palvelukuvaus –malliasiakirjoista

Palvelunkuvauksissa haasteen tuo se, että vaikka ne yrittävät konkretisoida hallintopäätöksessä olevia asioita, tuo tarkentaminen helposti käsite-epäselvyyttä. Palvelukuvauksissa tulisi olla konkreettisesti oleellisia, mm. palveluprosessien sujuvuuteen, palvelun laatuun, asiakasturvallisuuteen, hallinnon sujuvuuden turvaamiseen liittyviä asioita, joita lainsäädännössä ja hallintopäätöksessä tai sopimuksessa ei ole. Samoin kuin hallintopäätös asiakirjamallissa, palvelukuvauksissa on runsaasti velvoitteita toimia, kuten laeissa edellytetään. Nämä viittaukset ovat tarpeettomia ja tuovat vain asiakirjoihin vain pituutta. Lakien noudattaminen voidaan todeta palvelukuvauksiin alussa yleisperiaatteena.

15.6.2018

Sinänsä on loogista, että eri asiakirjat on numeroitu ja otsikoitu suhteellisen yhtenevästi, mutta hallintopäätöksen ja palvelukuvauksen sisältöjen tulee olla selkeästi erilaisia, jotta niiden välillä ei ole ristiriitaa, jolloin tulee helposti tulkintaepäselvyyksiä.

Palvelukuvauksissa on useassa kohdassa eritelty tuottajan ja järjestäjän kustannusvastuiden jakautumista (esim. kuljetuskustannukset). Näissä hyvänä kokemuksena on ollut selkeät kustannusvastuutaulukot, joka selkeyttää asiaa. Myös asiakkaan vastuut kustannuksista on hyvä kuvata osana tätä taulukkoa.

Oulussa 15.6.2018

Kirsti Ylitalo-Katajisto
Hyvinvointijohtaja