



Sosiaali- ja terveystoimikunta

Sosiaali-jaerveystoimikunta@eduskunta.fi

LAPIN ALUEHALLINTOVIRASTON LAUSUNTO

HE 4/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystoimilaitosten lain muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa Lapin aluehallintovirastolta koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystoimilaitosten lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystoimilaitosten annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi iäkkään henkilön palvelutarpeen selvittämisestä ja arvioinnista käytettävästä yhtenäisestä kansallisesta arviointi- ja seurantajärjestelmästä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi iäkkäiden henkilöiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavasta henkilöstömitoituksesta ja siinä huomioon otettavasta välitöntä asiakastyötä tekevistä henkilöstöistä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 I lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020. Henkilöstömitoituksen osalta mahdollistetaan tietyin edellytyksin siirtymäaika

Lausuntonaan Lapin aluehallintovirasto lausuu seuraavaa:

Lakiuudistuksen tarpeesta

Lähtökohtaisesti Lapin aluehallintovirasto pitää tärkeänä, että vanhusten palveluita ohjaavaa lainsäädäntöä selkiytetään ja lisätään palveluita ohjaavien normien velvoittavuutta ja yksiselitteisyyttä. Lakiehdotuksen yleisperusteluissa kuvatut epäkohdat ovat tulleet esiin aluehallintoviraston valvonnassa myös Lapin aluehallintoviraston alueella.

Aluehallintoviraston lausunnossa käsitellään ehdotetut muutokset lakiehdotuksen pykälien mukaisessa järjestyksessä. Lapin olosuhteisiin liittyy myös erityistekijöitä, joihin palataan lausunnon lopussa.

1. Määritelmät (3 §)

Toimintayksikköä (kohta 3) koskevassa määritelmässä on kirjattu, että ”palvelut toteutetaan *palveluntuottajan tiloissa* tai iäkkään henkilön yksityiskodissa”. Toimintayksikön määritelmässä edellytettyä palvelun tuottajan tiloissa toimimista on syytä täsmentää. Jo pitkään on ollut havaittavissa, että palveluissa käytettyjen toimintayksiköiden tilojen omistaminen ja palveluiden tuottaminen on eriytynyt sekä kunnissa että yksityisissä alan yrityksissä. Kunnat mm. ovat muodostaneet tiloja ja asuntoja vuokraavia liikelaitoksia ja yhtiöitä ja ne solmivat erilaisia tiloja koskevia sopimuksia yksityisten rakennuttajien kanssa. Yksityiset hoiva-alan yritykset voivat myös toimia tiloissa, joissa asukkaalle tilan vuokraa jokin muu taho kuin palveluntuottaja. Tilojen omistamisen/hallinnan järjestelmät voivat olla hyvinkin monimutkaisia. Palvelun tuottamisessa käytetyn tilan ja palveluiden tuottamisen kytkeminen toisiinsa lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla ei vastaa nykytilannetta ja on oletettavaa, että toiminnallinen eriytyminen tilojen omistamisessa ja palveluiden tuottamisessa lisääntyy tulevaisuudessa. Asumisen ja palveluiden yhdistyminen toiminnalliseksi kokonaisuudeksi edellyttää olemassa olevan tilanteen tarkastelua. Toimintayksikön ja toiminnallisen kokonaisuuden käsitteet tulee määritellä siten, että määritelmät turvaavat asukkaan asumisen ja palvelun tilan/asunnon omistajuudesta riippumatta.

Välittömän asiakastyön ja välillisen työn (kohdat 4 ja 5) erottaminen ja näkyväksi tekeminen on tärkeitä. On ollut selkeästi havaittavissa, että tukipalvelutehtävät, kuten pyykki- ja astiahuolto sekä siivous, vievät aikaa välittömältä asiakastyöltä. Välittömän asiakastyön vähentämisen lisäksi tukipalvelutehtävät vaikuttavat myös hoitotyötä tekevien työntekijöiden työn tekemisen tempoon, pirstovat työsuorituksia ja katkaisevat vuorovaikutustilanteita asukkaiden kanssa.

Ohjauksella tulee huolehtia siitä, ettei välittömän asiakastyön ja välillisen työn erottaminen johda siihen, että palveluyksiköissä vanhuksia estetään voimiansa ja kykyjensä mukaan osallistumasta arkisiin askareisiin. Toisaalta on huolehdittava, ettei hoitotyöhön siirretä tukipalvelutehtäviä näennäisillä palveluiden sisältöön liittyvillä perusteilla.

2. Välittömään asiakastyöhön osallistuvat henkilöt tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa (3 a §)

Valvonnassa vanhusten palveluissa on havaittu useita palveluiden laatuun ja turvallisuuteen liittyviä puutteita. Osa laadun ja turvallisuuden puutteista on selkeitä resurssikysymyksiä, osa edellyttää työn sisällöllisiä kehittämistä. Vanhusten yksiköissä tarvitaan virikkeellistä ja aktiivista arkea, jota eivät rytmitä pelkästään siirtymiset ruokailuun, pesulle ja nukkumaan. Paitsi riittäviä resursseja, se edellyttää myös työorientaation muutosta. Vanhusten sosiaalihuollon ympärivuorokautisten palveluiden kehittäminen edellyttää alan koulutuksen sisältöjen kehittämistä ja välittömään asiakastyöhön osallistuvien ammattihenkilöiden tehtävien määrittelyä. Vanhusten ympärivuorokautisissa palveluissa työskentelevän keskeisen ammattiryhmän, lähihoitajien, opetuksen sisällössä tulee nykyistä enemmän painottaa työn eettistä perustaa, voimavaralähtöistä ja kuntouttavaa työtettä, vuorovaikutustaitoja ja taitoja toimia päivittäisissä ryhmätilanteissa.

Virikkeellisen ja aktiivisen arjen rinnalla on huomioitava, että sosiaalihuollon ympärivuorokautisissa vanhusten yksiköissä asuu yhä monisairaampia henkilöitä. Valvonnassa on havaittu, että heidän terveydenhuollon palveluitaan ei ole riittävän turvallisella tavalla järjestetty, eikä yksiköissä ole heidän terveydenhuollon tarpeitaan osattu

arvioida. Asukkaat tarvitsevat nykyistä laadukkaampia terveydenhuollon palveluita ja sairaanhoidollista osaamista.

Paljon kysymyksiä on herättänyt, miten välitöntä asiakastyötä tekevien henkilöiden työajasta tukipalvelutehtävät kyetään arjessa erottamaan toisistaan. Työajan seurannan kannalta yksiselitteisintä lienee työtehtävien ammatillinen eriyttäminen työntekijätasolla. Eriytetyn tehtävärakenteen varjopuolena voi pitää laitospäiyyttä ja riskiä, että asukkaat eivät voi osallistua arkisiin askareisiin. Näitä haittoja tulee koulutuksen sisältöjä kehittämällä ja ohjauksella ehkäistä.

3. *Palvelutarpeiden selvittäminen (15 §)*

Yhdenmukaiseen käytäntöön pyrkiminen toimintakyvyn ja palvelutarpeen arvioinnissa on tärkeä tavoite. On kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että yhdenvertaisuuden puutteita voitaisiin olennaisesti korjata RAI- arviointijärjestelmän lakisääteisellä käyttönotolla.

Lakiehdotuksessa esitetään, että säännöllisesti annettavissa palveluissa iäkkään henkilön palvelutarpeiden, toimintakyvyn ja hoitoisuuden selvittämisessä ja arvioinnissa on käytettävä kansallisen arviointi- ja seurantavälineenä RAI-arviointijärjestelmää. Lakiehdotuksen yleisperusteluissa palvelutarpeen arviointia on käsitelty lähes yksinomaan toimintakykymittareihin liittyvänä kysymyksenä. Lakiesitys ei ehdotetussa sanamuodossaan sinällään ole ristiriitainen vanhuspalvelulain 15 §:n 3 momentin kanssa. Edellä mainitun lainkohdan mukaan *”palvelutarpeiden selvittämisen yhteydessä on arvioitava iäkkään henkilön toimintakyky monipuolisesti ja luotettavasti arviointivälineitä käyttäen. Toimintakykyä arvioitaessa on selvitettävä, miltä osin iäkäs henkilö pystyy suoriutumaan tavanomaisista elämän toiminnoista asuin- ja toimintaympäristössään, ja missä asioissa hän tarvitsee tukea ja apua. Arvioinnissa on otettava huomioon iäkkään henkilön fyysinen, kognitiivinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky sekä hänen ympäristönsä esteettömyyteen, asumisensa turvallisuuteen ja lähipalvelujensa saatavuuteen liittyvät tekijät.”* -Käytännössä jo nyt vanhusten toimintakyvyn arviointi on usein kapeutunut pelkäsi erilaisten toimintakykyä mittaavien mittareiden teknokraattiseksi soveltamiseksi ja vanhuspalvelulain 15 §:n 3 momentin mukainen monipuolinen arviointi jää tekemättä. Lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla 30-40 minuutissa RAI-arviointijärjestelmällä suoritettu toimintakyvyn ja palvelutarpeen arvioinnin laatu herättää vakavan huolen arvioinnin monipuolisuudesta ja luotettavuudesta, etenkin kun arvioinnin tekemisen tavoissa on yksilöllisiä eroja.

Käytössä olevista arviointijärjestelmistä RAI on useimpien mielestä laaja-alaisin ja toimivin. Vanhusten sosiaalihuollon ympärivuorokautisen hoivan osalta se on kuitenkin saanut kritiikkiä terveyspalvelulähtöisestä perustastaan. Olennainen puute RAI-arviointijärjestelmässä on kuitenkin, ettei ainakaan nykyisellään sen tuottamia tietoja voida juurikaan hyödyntää yksilö- yksikkö- ja tuottajatasoa laajemmassa käytössä. Kun ajatellaan vanhusten palveluiden merkittävyyttä myös yhteiskunnan resurssien allokoinnin näkökulmasta, vanhuspalveluissa kerätyn tiedon tulisi olla hyödynnettävissä myös laajemmalla tasolla.

Esimerkiksi Norjassa käytössä oleva IPLOS-järjestelmä jalostaa palvelutarpeen arvioinnissa yksilötasolla tuotetun tiedon kansalliseksi tietovarannoksi, jota voidaan käyttää ennakoinnissa, suunnittelussa ja päätöksenteossa. IPLOS-järjestelmässä tuotettua tietoa voidaan hyödyntää myös eri tasoisen tutkimuksen aineistona ja valvontaviranomaisten apuna. IPLOSTA vastaavia ominaisuuksia sisältävälle järjestelmälle on myös Suomessa

ilmeinen tarve, joten lakisääteinen RAI-arviointijärjestelmään sitoutumisen voi arvioida pysäyttävän tiedonhallintaan liittyvän kehityksen.

Yhden kaupallisen arviointijärjestelmän määrittämiseen lain tasolla pakolliseksi tulisi olla erittäin perusteltu syy. RAI-arviointijärjestelmää voidaan suositella yhteiseksi apuvälineeksi toimintakyvyn arvioinnissa, mutta pidemmällä aikavälillä toimintakyvyn arvioinnin tietoperustaa ja yksilötasolla kerätyn tiedon hyödynnettävyyttä tulee nykyisestä huomattavasti kehittää. Mahdollista lakiin perustuvaa arviointijärjestelmää arvioitaessa tulee selvittää muissa Suomen olosuhteita muistuttavissa maissa - lähinnä Pohjoismaissa - käytössä olevat arviointikäytännöt ja järjestelmät.

Palvelutarpeen arviointi on ammatillisesti vaativa tehtävä. Kun vanhuksen toimintakykyä arvioidaan vanhuspalvelulain 15 §:n 3 momentin mukaisella tavalla monipuolisesti ja luotettavasti, se edellyttää arvioijalta asianmukaista osaamista ja tietoperustaa arvioinnissa tarvittavista ihmisistä ja hänen toimintaympäristöään koskevista tekijöistä. Vähintään suositustasolla tulisi määritellä, millaista osaamista toimintakyvyn arviointi edellyttää ja millä koulutustaustalla toimintakyvyn arviointia voi vanhuspalvelulain 15 §:n 3 momentin edellyttämällä tasolla tehdä.

4. Henkilöstö (20 §)

Välittömään asiakastyöhön osoitettavan henkilöstömitoituksen määrittely vanhusten tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa on tarpeellista lain tasolla. Määrittelyn soveltamista on syytä ohjeistaa suositustasolla. Samalla on syytä arvioida vanhuspalveluita kokonaisuutena ja pyrkiä estämään ympärivuorokautisen hoivan henkilöstömitoituksesta mahdollisesti seuraavia negatiivisia seuraamuksia kuten palveluiden myöntämisen kriteereiden kiristymistä tai palvelurakenteiden muuttamista siten, että luovutaan ympärivuorokautisista palveluista ja ryhdytään toteuttamaan em. palveluita esimerkiksi tavallisen palveluasumisen ja yöpartioinnin yhdistelmätuotteella ja siten pyrkien kiertämään lailla säädettyä mitoitusta.

Vanhuksille kotiin annettavien palveluiden laatu ja turvallisuus on syytä nostaa vastaavaan tarkasteluun kuin ympärivuorokautiset palvelut. Vähemmästä julkisuudesta huolimatta kotona asumista tukevien palveluiden puutteet ovat ilmeisiä.

5. Lapin erityisolosuhteet

Lapin aluehallintoviraston toimialueen pohjoinen osa (Utsjoki, Inari, Enontekiö, Sodankylän Vuotson kylä) on saamelaiden kotiseutualuetta. Omakielisten palveluiden turvaamisen tarve korostuu saamelaiden vanhusten palveluissa. Ikääntyneillä saamelaisilla saamenkieli on lapsena opittu äidinkieli, jota he ovat arkielämässään käyttäneet. Ikääntyneellä ja muistisairaalla vanhuksella myöhemmin opitut kielet usein unohtuvat kokonaan. Tästä seuraa, että palveluiden käyttö on saamelaiselle vanhukselle vaativaa ja hän syrjäytyy vuorovaikutuksesta suomenkielisessä palveluympäristössä. Saamenkielisten vanhusten asemaan ja oikeuteen saada omakielisiä palveluita tuleekin kiinnittää erityistä huomiota.

Lapissa pula ammattikoulutetusta henkilöstöstä korostuu epäedullisen väestörakenteen seurauksena. Lappi kuuluu poismuuttoalueeseen, etenkin moniin maaseutukuntiin asumaan jää nimenomaan ikääntyvä väestö. Lapista pois muuttavat nuoret ja naisten osuus muuttajissa korostuu. Vanhuspalvelut ovat edelleen naisvaltainen ammattiala, joten juuri naisten poismuutto on omiaan heikentämään hoiva-alan työvoiman nyt jo vaikeata

saatavuutta. Koulutetun ja osaavan työvoiman saatavuuteen tuleekin osoittaa toimia erityisesti alueille, joissa työvoiman saatavuus on poismuuton vuoksi vaikeata ja ikääntyvien, palveluita tarvitsevien määrä samanaikaisesti kasvaa.

Johtajan sijainen, lakiasianpäällikkö

Keijo Mattila

Sosiaalihuollon ylitarkastaja

Päivi Salminen

Tämä asiakirja LAAVI/402/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LAAVI/402/2020 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Mattila Keijo 11.03.2020 11:13

Esittelijä Salminen Päivi 11.03.2020 09:42