

Ohjauskirje 27.4.2021

Kunta vastaa asumispalveluiden hyvästä laadusta ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta

Kunnan tulee laissa säädetyn mukaisesti järjestää iäkkäille henkilöille heidän tarpeisiinsa nähden riittäviä ja oikea-aikaisia sosiaali- ja terveyspalveluja. Näin ollen myös vanhusten asumispalveluiden tulee kaikissa tilanteissa vastata vanhusasiakkaiden palvelujen tarvetta. Vanhuspalvelulain 1.10.2020 voimaan tulleiden tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon henkilöstön vähimmäismitoitusta koskevien muutosten tavoitteena on vahvistaa palvelun laatua sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Lainsäädännön uudistamista jatketaan hallitusohjelman mukaisesti kehittämällä erilaisia palvelumuotoja, kuten perhehoitoa ja muita välimuotoisia ratkaisuja.

Kunnissa on toimittava sosiaalihuollon asumispalveluja järjestettäessä asiakaslähtöisesti siten, että iäkkäiden asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen varmistetaan siten kuin lainsäädäntö edellyttää palvelun järjestämistavasta riippumatta. Toiminnasta vastaavien tahojen on tunnettava omaa alaansa koskeva lainsäädäntö ja noudatettava myös perustuslakia ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Toimijoiden on osattava noudattaa käytännössä lakisidonnaisuuden, oikeasuhtaisuuden sekä yhdenvertaisuuden periaatteita.

Tarve kehittää iäkkäiden asumisen monimuotoisia ratkaisuja ja toisaalta löytää yhdessä palveluntuottajien kanssa ratkaisuja mm. henkilöstön saatavuuden kysymyksiin on käynnistänyt asumispalveluiden järjestämisessä ja tuottamisessa keskustelun niin sanotuista välimuotoisista asumispalveluista. Esille on tuotu erilaisia uusia palveluratkaisuja kuten ”kotihoito palvelutalossa” tai ”laajennettu tuettu palveluasuminen”. Näiden käsitteiden vakiintumattomuuden vuoksi epäselväksi jää, mitä palvelu sisältää ja turvaako se riittävästi asiakkaan palvelujen tarpeen ja asiakasturvallisuuden.

Valvontaviranomaisten havaintojen perusteella valitettavana ilmiönä on viime aikoina ollut se, että tehostetun palveluasumisen toimintayksiköitä on ryhdytty muuttamaan kevyemmän palvelun sekayksiköiksi ns. ”hybridiyksiköiksi”, vaikka asiakkaiden palvelujen tarve ei olisi tosiasiallisesti muuttunut. Valvontaviranomaiset ovatkin selvittäneet useita valvontatapauksia, joissa vanhusten tehostetun palveluasumisen sekä tavallisen palveluasumisen järjestämiseen ja tuottamiseen on samassa sekayksiköksi muutetussa toimintayksikössä liittynyt merkittäviä asiakasturvallisuuteen liittyviä ongelmia. Lisäksi moniin valvontatapauksiin on liittynyt vanhusten perusoikeuksien toteutumisen laiminlyöntejä.

Kunta vastaa järjestämiensä palvelujen laadusta ja riittävydestä

Julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämän tulee olla keskiössä myös palveluhankinnoissa. Julkisen vallan on niin ikään turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Kunta vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä kuntalaisilleen siinä laajuudessa, kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Iäkkään henkilön sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava laadukkaita sekä hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä ja niiden on turvattava asiakkaalle hyvä hoito ja huolenpito. Kunnalla on velvollisuus osoittaa riittävät voimavarat ikääntyneen väestön toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseen sekä iäkkäille henkilöille järjestettäviin sosiaalipalveluihin, jotka ovat kunnan peruspalvelujen valtiosuuden perusteena.

Iäkkäille henkilöille tarkoitetut palvelut, mukaan lukien asumispalvelut, on toteutettava niin, että ne tukevat iäkkään henkilön hyvinvointia, terveyttä, toimintakykyä, itsenäistä suoriutumista ja osallisuutta sekä ennaltaehkäisevät muiden palvelujen tarvetta. Keskeisiä laadun osatekijöitä ovat riittävä ja ammattitaitoinen

Ohjauskirje 27.4.2021

henkilöstö, osaava johtaminen ja asianmukaiset toimitilat. Asumispalveluissa henkilöstön määrän, koulutuksen ja tehtävärakenteen on vastattava palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelujen tarvetta kaikkina vuorokauden aikoina. Asumispalveluja toteutettaessa on huolehdittava siitä, että henkilön yksityisyyttä ja oikeutta osallistumiseen kunnioitetaan ja hän saa tarpeenmukaiset kuntoutus- ja terveydenhuollon palvelut.

Vanhuspalvelulaissa on erikseen säädetty pitkäaikaisen hoitojärjestelyn turvaamisesta. Pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyyden turvaaminen edellyttää sitä, että kunta huomioi, miten asiakkaan kannalta merkittävä hoito- tai asiakassuhde turvataan. Esimerkiksi palvelurakenteen muuttaminen kunnassa tai kilpailutustilanne ei ole peruste siirtää asiakasta palvelumuodosta toiseen. Hoitojärjestelyjen muutos voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa vain silloin, jos asiakkaan palvelujen tarve muuttuu, asiakas itse toivoo järjestelyihin muutosta tai palvelua ei voida järjestää hoitopaikassa asiakkaan edun vaatimalla tavalla. Asiakkaan toive ja mielipide asumisensa ja palvelujensa järjestämisestä on otettava huomioon ja kirjattava asiakasasiakirjoihin.

Myös lääkäripalvelujen järjestäminen asumispalveluissa on kuntien vastuulla. Mikäli palveluja tuottaa yksityinen toimija, tulee kunnan sopia lääkäripalvelujen järjestämisestä palvelujen tuottajan kanssa. Tieto siitä, mitä palvelujen järjestämisestä on sovittu, auttaa kuntia niiden valvontavastuun toteuttamisessa. Lääkäripalvelujen järjestäminen palveluasumisen yksiköihin arvioidaan aina asiakkaiden tarpeiden perusteella. Lääkäripalvelujen tulisi olla saatavilla aina, kun asiakas niitä tarvitsee. Pelkästään etäkonsultaationa tuotettu lääkäripalvelu ei ole potilaan oikeuksien näkökulmasta riittävää. Asiakasturvallisuuden ja oikea-aikaisen avun saamisen näkökulmasta on tärkeää varmistua erityisesti siitä, että lääketieteellinen hoidon tarpeen arviointi ja tarvittava lääketieteellinen diagnosointi sekä säännöllinen lääkehoidon seuranta ja arviointi toteutetaan asianmukaisesti. Tiedon kulku asiakkaan/potilaan tilanteesta on myös erityisen tärkeää eri toimijoiden välillä.

Kunnan tehtävänä on valvoa järjestämiensä palvelujen laatua

Palvelujen järjestämisestä vastuussa olevilla kunnilla ja palvelujen tuottajilla on itsellään ensisijainen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnan asian- ja lainmukaisuuden valvonnasta. Laki velvoittaa toteuttamaan omavalvontaa ja laatimaan omavalvontasuunnitelman. Palvelujen tuottajalta, niin yksityiseltä kuin julkiselta, edellytetään ammattitaitoa, tietoa ja kokemusta arvioida, minkälaisella omalla ohjauksella ja valvonnalla toiminnan laatu ja lainmukaisuus varmistetaan.

Kunnan lakisääteisenä tehtävänä on valvoa kaikkia alueellaan toimivia yksityisiä sosiaalipalvelujen tuottajia riippumatta siitä, ostaako kunta palveluja kyseiseltä palvelujen tuottajalta vai ei. Palvelujen toteuttamisessa ja valvonnassa lähtökohtana on lain edellyttämä palvelutaso, joka toteuttaa kunnan asukkaan perusoikeudet ja vastaa asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Yksityisen toimijan valvonnassa on huomioitava myös toiminnan luvamukaisuus, siten että toiminta vastaa myönnettyä lupaa. Hankkiessaan palveluja yksityiseltä palvelujen tuottajalta kunnan tai kuntayhtymän on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat yksikölle myönnettyä lupaa mm. asiakaspaikkojen osalta. Henkilöstömitoituksen tulee vastata aina asiakkaiden palvelujen tarvetta vanhuspalvelulaissa säädetyllä tavalla.

Valvonta kohdistuu kaikkiin luvan- ja ilmoituksenvaraisiin sosiaalipalveluihin sekä kotipalvelun tukipalveluihin ja muihin sellaisiin palveluihin, joita ei merkitä lupaviranomaisen ylläpitämään yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Kunnan täytyy tarvittaessa ohjata ja neuvoa palvelujen tuottajia palvelun laadun ja riittävyyden parantamisessa. Yksityisten palvelujen tuottajien valvonta on yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa

Ohjauskirje 27.4.2021

säädetty kunnan tehtäväksi. Se tulisi toteuttaa suunnitelmallisena ja asiakkaan oikeuksia vahvistavana toimintana.

Kunta toteuttaa valvontatehtäväänsä mm. ennakollisena valvontana antaessaan lupaviranomaiselle lausuntoja palveluista sekä vastaanottaessaan ilmoituksenvaraisia palveluja koskevia rekisteröinti-ilmoituksia. Kunnan tehtävänä on myös hyväksyä palvelusetelituottajat. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että erilaiset yksityisten palvelujen tuottajien ilmoituksenvaraiset palvelut tuotetaan sosiaalihuoltolain ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain tarkoittamalla tavalla. Myös näiden palveluiden osalta toimintaedellytysten arviointi on tehtävä huolellisesti. Kunta voi valvontaviranomaisena tehdä ennalta sovitusti myös ohjaus- ja arviointikäyntejä alueensa palveluihin. Oikeus ennalta ilmoittamattomiin tarkastuksiin on myös kunnalla silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Valvira ja aluehallintovirastot voivat myös perustellusta syystä pyytää kunnan tekemään tarkastuksen. Kunnan on ilmoitettava aluehallintovirastolle tarkastusoikeutensa nojalla tekemistään tarkastuksista ja niiden johtopäätöksistä. Ilmoittaminen on tärkeää, jotta aluehallintovirasto voi tarvittaessa ryhtyä sellaisiin valvontatoimiin, joihin kunnan toimitelillä ei ole toimivaltaa. Kunta on viimesijassa velvollinen huolehtimaan siitä, että asiakkaan välttämättömästä huolenpidosta kyetään kaikkina aikoina ja kaikissa tilanteissa huolehtimaan.

Päätös sosiaalipalvelujen myöntämisestä on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä

Kunta käyttää julkista valtaa päättäessään asiakkaalle myönnettävistä palveluista ja päättäessään palvelujen järjestämistavasta. Julkisen vallankäytön on aina perustuttava lakiin. Kunta on viranomainen, jonka on myös sosiaalipalvelua koskevassa päätöksenteossa noudatettava hyvän hallinnon periaatteita sekä toimittava siten, että se viranomaisena turvaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeudet ja toimii asiakkaan edun mukaisesti kaikissa tilanteissa. Asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat asiakkaan tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen sekä mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Kunnan tulee huolehtia siitä, että palvelua myös suullisesti hakevalle ikääntyneelle asiakkaalle tehdään viivytyksettä palvelutarpeen arviointi. Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden, kuten muistisairaiden henkilöiden, palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Osalla kunnista on valvontahavaintojen mukaan sosiaalipalveluja koskevassa päätöksenteossa aiheetonta viivytystä, mikä vaikuttaa asiakkaan oikeuteen saada riittävät palvelut oikea-aikaisesti. Osa kunnista tekee päätökset kolmen kuukauden kuluessa palvelun myöntämisestä, tai lähes kaikkien asiakkaiden osalta viivyttää päätöksen toimeenpanoa kolmeen kuukauteen. Asiakkaalla on kuitenkin oikeus saada ilman aiheetonta viivytystä kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä, niin myönteisten kuin kielteistenkin palvelupäätösten osalta. Myös päätöksen toimeenpano on tehtävä viiveettä, mutta viimeistään kolmen kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Aika voi olla tätä pidempi asiakkaan tarpeeseen liittyvästä syystä tai jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu.

Ohjauskirje 27.4.2021

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa asiakkaalle on yhteisymmärryksessä asiakkaan tai hänen läheisensä kanssa laadittava palvelusuunnitelma. Apulaisoikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/4944/2019) korostanut sitä, että kunnan suorittaman valvonnan tulee kohdistua myös yksittäisen asiakkaan palvelusuunnitelman toteutumisen valvontaan. Kunnan on siis yleisen valvontavelvollisuutensa lisäksi huolehdittava siitä, että kunnan asiakkaalle järjestämät palvelut toteutuvat palvelusuunnitelmaan kirjatun mukaisesti, asiakkaan etu huomioiden, ja että palvelut ovat laadultaan hyviä. Asiakaskohtainen palvelusuunnitelman toteutumisen varmistaminen koskee myös palvelusetelillä järjestettyjä palveluja. Kunnan on nimettävä asiakkaalle nimettävä omatyöntekijä, joka vastaa asiakkaan palvelukokonaisuuden asianmukaisuuden seurannasta.

Lue myös:

Valvontaviranomaisten ohje 8.4.2021: Tartuntatautilain mukainen eristäminen ja karanteeni ympärivuorokautisia asumispalveluja tarjoavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä:

<https://www.valvira.fi/documents/14444/236772/TARTUNTATAUTILAIN+MUKAINEN+ERIST%C3%84MINEN+JA+KARANTEENI+12.4.2021.pdf/bebe4401-2350-bfc8-5d3f-3ca81e6f845d?t=1619011074446>

Valvontaviranomaisten ohje 27.10.2020 välittömästä ja välillisestä työstä vanhusten tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon toimintayksiköissä <https://www.valvira.fi/-/valvira-edellyttaa-valittomia-lain-mukaisia-toimia-vanhuspalvelujen-laadun-parantamiseksi>

Valvontaviranomaisten ohjekirje 2.9.2020 perusoikeuksien toteutumisesta ja tartuntojen ehkäisystä <https://www.valvira.fi/-/perusoikeuksien-toteutuminen-ja-tartuntojen-ehkaisy-sosiaalihuollossa>

Sovellettavat säännökset:

Perustuslaki 2 § 3 mom, 19 § 3 mom. ja 22 §

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta 4 § 3 mom.

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (980/2012) 6-7 §, 13-14 §, 16 §, 18-24 §

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) 1 §, 4 § 2 mom, 6-8 §

Kuntalaki (410/2015) 9 §

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 2 §, 4 §, 21 §, 30-31 §, 36 §, 42 § ja 45 §

Terveydenhuoltolaki (1326/2010) 8 § ja 10 §

Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992) 3 § ja 6 §

Lisätietoja:

Valvira:

Mari Saramaa, ylitarkastaja, puh. 0295 209 342

Elina Uusitalo, ylitarkastaja, puh. 0295 209 334

Reija Kauppi, lakimies, puh. 0295 209 429

Anssi Tulkki, ylitarkastaja, puh. 0295 209 347

etunimi.sukunimi@valvira.fi

Etelä-Suomen aluehallintovirasto:

Päivi Vainio, sosiaalihuollon ylitarkastaja, puh. 0295 016 000

Ohjauskirje 27.4.2021

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto:

Jaana Aarnio, sosiaalihuollon ylitarkastaja, puh. 0295 018 576

Lounais-Suomen aluehallintovirasto:

Nina Siro-Södergård, sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja, puh. 0295 018 114

Itä-Suomen aluehallintovirasto:

Kirsi Laitinen, ylitarkastaja, puh. 0295 016 821

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto:

Leena Serpola-Kaivo-oja, sosiaalihuollon ylitarkastaja, puh. 0295 017 290

Päivi Räinen, sosiaalihuollon ylitarkastaja, puh. 0295 017 024

Lapin aluehallintovirasto:

Päivi Salminen, sosiaalihuollon ylitarkastaja, puh. 0295 017 376

etunimi.sukunimi@avi.fi

Jakelu

Kuntien kirjaamot (kuntien kirjaamojen tulee toimittaa tämä ohjauskirje vanhuspalveluista vastaaville virkamiehille ja sosiaalihuollon järjestämisestä vastaaville toimielimille sekä edelleen ympärivuorokautisten asumispalveluyksiköiden ja pitkäaikaisen laitoshoidon toiminnasta vastaaville johtajille)

Yksityiset sosiaalipalvelujen tuottajat

Yksityisten ympärivuorokautisten vanhustenhuollon toimintayksiköiden vastuuhenkilöt