

Hoiva-avustajat vanhustenhuollon ympärivuorokautisten toimintayksiköiden henkilöstössä - valvontaviranomaisten lupa- ja valvontakäytännön uudelleenarviointi

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettua lakia (982/2012 jäljempänä vanhuspalvelulaki) on uudistettu vuonna 2020. Uudistamisen tavoitteena oli iäkkäiden sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden laadun parantaminen sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen. Uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa on säädetty muun muassa tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa välittömään asiakastyöhön osallistuvista henkilöistä ja välittömän asiakastyön aseteittain nousevasta vähimmäismitoituksesta 0,7:ään. Uudistuksen toista vaihetta koskeva hallituksen esitys HE 231/2021 vp on eduskuntakäsittelyssä.

Edellä mainitusta henkilöstömitoituksen noususta johtuen valvontaviranomaisille on tullut tarve arvioida vakiintunutta lupa- ja valvontakäytäntöä hoiva-avustajien määrystä vanhusten ympärivuorokautisissa palveluissa.

Tämä ohje on tarkoitettu vanhusten ympärivuorokautisia palveluja tuottaville kunnille, kuntayhtymille ja tuleville hyvinvointialueille sekä yksityisille palvelujen tuottajille toimintayksiköiden toiminnan ja henkilöstörakenteen suunnittelun sekä omavalvonnan tueksi. Ohje koskee vain hoiva-avustajien määrää ja käyttöä osana vanhustenhuollon ympärivuorokautisten toimintayksiköiden henkilöstöä. Ohjeella ei ole tarkoitus ohjata muiden henkilöstöryhmien määrää ja käyttöä.

Ohje on viitteellinen ja suuntaa antava, eikä sitä tule tulkita kategorisesti. Hoiva-avustajien määrän arvioinnissa on ensisijaista se, vastaako yksikön toiminta asiakkaiden palvelutarpeisiin lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

lääkkäiden henkilöiden palvelutarpeet ja niihin vastaaminen ympärivuorokautisissa palveluissa

Ympärivuorokautisissa palveluissa tulee turvata asiakkaiden oikeus sosiaaliseen vuorovaikutukseen, mielekkääseen ja hyvinvointia sekä terveyttä ja toimintakykyä edistävään toimintaan. Palvelut on toteutettava niin, että asiakkaat voivat kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi.

Henkilöstön määrän, koulutuksen ja rakenteen on vastattava kaikkina aikoina ja kaikissa tilanteissa toimintayksikön asiakkaiden määrää ja toimintakyvyn edellyttämää palvelujen tarvetta. Tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa asiakkaat tarvitsevat kognitiivisen ja/tai fyysisen toimintakyvyn alentumisen vuoksi joko runsaasti tai erittäin

runsaasti ohjausta ja apua päivittäisissä toiminnoissa, kuten ruokailussa, henkilökohtaisessa hygieniassa ja pukeutumisessa, sosiaalisessa kanssakäymisessä ja vuorovaikutuksessa. Valvontaviranomaisten näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöt kykenevät parhaiten vastaamaan asiakkaiden runsaaseen palvelutarpeeseen, kuten esimerkiksi muistisairaana asiakkaan kohtaamiseen ja ohjaamiseen sekä lääkehoitoon ja sairaanhoidollisiin toimenpiteisiin.

Hoiva-avustajat työskentelevät vanhusten ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä hoito- ja hoivatyön avustavissa työtehtävissä, jotka liittyvät asiakkaiden perustarpeista huolehtimiseen ja niissä avustamiseen. Työnantajan on omavalvonnan keinoin huolehdittava, että hoiva-avustajilla on tarvittava osaaminen edellä mainittuihin välittömän asiakastyön työtehtäviin. Hoiva-avustajien tulee saada aina tarvittaessa ammattihenkilöltä tukea ja apua, joten he eivät voi olla työvuorossa yksin ja vastata asiakkaiden hoidosta. Hoiva-avustajien tehtäväkuvasta ja osaamisvaatimuksista on ohjeistettu tarkemmin STM:n hoiva-avustajia koskevassa kuntainfossa 11/2020.

Liitteessä 1 on koottuna tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon välittömään asiakastyöhön osallistuvan henkilöstön määrän ja rakenteen sääntely sekä tähän liittyvä viranomaisohjaus.

Hoiva-avustajien määrän arviointikäytännön muutos vanhusten ympärivuorokautisissa toimintayksiköissä

Valvontaviranomaisten aikaisempi arviointikäytäntö hoiva-avustajien määrästä ja suhteellisesta osuudesta toimintayksikön henkilöstöstä muotoutui tilanteessa, jolloin vanhuspalvelulaissa ei ollut vielä säädetty henkilöstön vähimmäismitoituksesta. Valvontaviranomaiset katsovat perustelluksi, että aikaisempi vakiintunut arviointikäytäntö hoiva-avustajien määrästä noin 1 hoiva-avustaja/ 15 asiakaspaikkaa tai ryhmäkoti arvioidaan uudelleen.

Valvontaviranomaisten näkemyksen mukaan vähimmäismitoituksen nousu 0,5:stä 0,7:ään mahdollistaa ensisijaisesti toimintayksikön henkilöstörakenteen monipuolistamisen ja osaamisen kehittämisen. Vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin mukaan toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut.

Vanhuspalvelulain 20 §:n 2 momentin mukaan toteutuneen henkilöstömitoituksen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä, jolla on yhteiset toimitilat ja oma työvuorosuunnittelu ja joka toimii yhden esimiehen alaisuudessa, on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Edellä mainitussa momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä huhtikuuta 2023. Henkilöstömitoituksen on 1.10.2020 alkaen oltava

vähintään 0,5 työntekijää asiakasta kohti. Vuoden 2021 alusta henkilöstömitoituksen on oltava vähintään 0,55 ja vuoden 2022 alusta vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti.

Vanhuspalvelulain 3 a §:n 1 momentissa on lueteltu iäkkäiden henkilöiden tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa välittömään asiakastyöhön osallistuvat työntekijät. Saman pykälän 2 ja 3 momentin mukaan välittömään asiakastyöhön osallistuvat myös työsopimussuhteessa toimintayksikköön olevat opiskelijat koulutusmuodosta riippumatta, jos heillä on opintojen kautta hankittu riittävä osaaminen suhteessa tutkinnon perusteisiin, ammattihenkilölainsäädännön edellyttämään osaamiseen sekä työpaikan osaamistarpeisiin. Työvuoron henkilöstö ei saa koostua pelkästään 1 momentin 9–12 kohdassa tarkoitettuja työntekijöistä eikä 2 momentissa tarkoitettuja opiskelijoista. Työnantajan on huolehdittava, että toimintayksikössä on asiakkaiden tarpeisiin ja määrään nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä jokaisessa työvuorossa.

Vanhuspalvelulain mukaisten keskeisten periaatteiden toteuttamiseksi sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi **valvontaviranomaiset katsovat, että tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon toimintayksiköissä työvuorossa voisi olla lähtökohtaisesti yksi hoiva-avustaja kahta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöä kohden.**

Toimintayksikön välittömään asiakastyöhön osallistuvan henkilöstön määrän ja rakenteen osalta edellä todettu tarkoittaisi lähtökohtaisesti seuraavaa:

- Henkilöstön vähimmäismitoituksen ollessa 0,6 työntekijää asiakasta kohti (1.1.2022-31.3.2023) viitteellinen hoiva-avustajien määrä voisi olla noin 1 työntekijä / 10 asiakasta kohti
- Henkilöstön vähimmäismitoituksen ollessa 0,7 työntekijää asiakasta kohti (1.4.2023 lukien) viitteellinen hoiva-avustajien määrä voisi olla noin 2 työntekijä / 10 asiakasta kohti

Toiminnasta vastaavan tulee aina omavalvonnan keinoin huolehtia siitä, että toimintayksikön henkilöstön määrä ja rakenne vastaavat kaikkina vuorokauden aikoina asiakkaiden palvelujen tarvetta sekä on lähtökohtaisesti edellä kuvatun uuden arviointikäytännön mukainen.

Uuden arviointikäytännön toteutuminen edellyttää toimintayksikön henkilöstön suhteellisen tasaista työvuoroihin jakamista viikon jokaisena päivänä. Työvuorokohtaista hoiva-avustajien määrän asianmukaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon asiakkaiden palvelutarpeet sekä työvuorossa työskentelevän muun henkilöstön määrä ja heidän osaamisensa.

Hoiva-avustajien käytössä tulisi ottaa huomioon toimintayksikössä työskentelevien muiden niukasti koulutettujen tai kouluttamattomien työntekijöiden, kuten hoitoapulaisten, kotiaavustajien, viriketoiminnan ohjaajien tai muiden vastaavien asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitoon osallistuvien työntekijöiden sekä työsopimussuhteessa toimintayksikköön olevien opiskelijoiden määrä.

Yksikön toiminnallisilla puitteilla, kuten asiakaspaikkojen määrällä ja toimitilaratkaisuilla on myös merkitystä, kun arvioidaan hoiva-avustajien määrää ja suhteellista osuutta osana yksikön välitöntä asiakastyötä tekevän henkilöstön kokonaismäärää. Edellä todettu on huomioitava erityisesti pienissä toimintayksiköissä, koska niissä työvuorokohtainen välitöntä asiakastyötä tekevien työntekijöiden määrä ei välttämättä mahdollista hoiva-avustajien käyttöä.

Henkilöstömitoituksen nosto mahdollistaa toimintayksikön henkilöstörakenteen monipuolistamisen

Valvontaviranomaisten näkemyksen mukaan toimintayksikön hoidosta ja huolenpidosta vastaavan henkilöstön riittävä määrä ja oikea henkilöstörakenne ovat keskeisiä tekijöitä, joilla turvataan laadukkaat ja iäkkään henkilön yksilölliset palvelutarpeen mukaiset palvelut sekä varmistetaan asiakas- ja potilasturvallisuus. Henkilöstön määrän lisäystä toimintayksiköissä ei tule valvontaviranomaisten näkemyksen mukaan toteuttaa vain lisäämällä hoiva-avustajien määrää.

Valvontaviranomaiset katsovat, että tulevasta henkilöstömitoituksen noususta johtuva toimintayksikön henkilöstön määrän lisäys mahdollistaa yksikön henkilöstörakenteen ja osaamisen monipuolistamisen. Valvontahavaintojen perusteella henkilöstörakenteen ja osaamisen monipuolistamiselle on tarvetta, jotta ikääntyneiden henkilöiden ympärivuorokautiset palvelut ovat laadukkaita ja turvaavat iäkkäiden hyvän hoidon ja huolenpidon. Valvontaviranomaisten näkemyksen mukaan yksikön henkilöstörakenteen ja osaamisen monipuolistaminen voitaisiin toteuttaa lisäämällä henkilöstöön esimerkiksi geronomeja, sosionomeja, fysioterapeutteja, toimintaterapeutteja tai kuntoutuksen ohjaajia.

Valvonta – palvelujen hyvän laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistajana

Sosiaalihuollon palvelujen valvonnassa korostuu palveluntuottajien omavalvonnallinen vastuu tuottamiensa palvelujen laadusta sekä asiakas- ja potilasturvallisuudesta. Asiakasturvallisuudella sosiaalihuollossa tarkoitetaan sitä, että asiakkaan fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen sekä taloudellinen turvallisuus eivät vaarannu.

Toiminnasta vastaavan on huolehdittava, että toimintayksikössä toteutetaan omavalvontaa omavalvontasuunnitelman mukaisesti palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Toimintayksikön omavalvontaan sisältyy muun muassa se, että toiminnasta vastaava huolehtii siitä, että yksikön henkilöstön määrä ja rakenne vastaavat asiakkaiden palvelujen tarvetta kaikissa tilanteissa. Tarvittaessa on viipymättä ryhdyttävä omavalvonnallisesti korjaaviin toimenpiteisiin epäkohdan tai palvelun laatuun liittyvän riskin poistamiseksi.

Valvontaviranomaisten toteuttamassa ennakkolisessä valvonnassa yksityisten palvelujen tuottajien toimintayksiköiden toimintaedellytyksiä arvioidaan vanhusten ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja koskevien lupahakemusten käsittelyjen yhteydessä.

Toiminnan aikainen valvontaviranomaisten valvonta kohdistuu sekä yksityisiin että julkisiin palvelujen tuottajiin ja valvontaa toteutetaan samoilla kriteereillä palvelujen tuottajasta riippumatta.

Liitteessä 2 on tarkemmin kuvattu omavalvonnan ja viranomaisvalvonnan toteutusta palvelun hyvän laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistajana.

Lopuksi

Valvontaviranomaisten hoiva-avustajia koskevan arviointikäytännön muutos ei edellytä yksityisiltä palvelujen tuottajilta olemassa olevien yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaisten lupien muuttamista.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä sosiaali- ja terveysalan henkilöstön saatavuuteen liittyvää valmistelutyötä. Ministeriön mahdollinen myöhemmin antama ohjaus voi muuttaa valvontaviranomaisten arviointikäytäntöä hoiva-avustajien määrästä tehostetussa palveluasumisessa ja laitoshoidon toimintayksiköissä.

Lisätietoja antavat

Valvira lakimies Niina Kuismin, puhelin 0295 209 200, sähköposti niina.kuismin@valvira.fi

Valvira ylitarkastaja Marja-Leena Lantto, puhelin 0295 209 283, sähköposti marja-leena.lantto@valvira.fi

Valvira ylitarkastaja Anna Sihvola, puhelin 0295 209 389, sähköposti anna.sihvola@valvira.fi

Valvira ylitarkastaja Anssi Tulkki, puhelin 0295 209 347, sähköposti anssi.tulkki@valvira.fi

Etelä-Suomen aluehallintovirasto sosiaalihuollon ylitarkastaja Päivi Vainio, puhelin 0295 016 091, sähköposti paivi.vainio@avi.fi

Itä-Suomen aluehallintovirasto sosiaalihuoltoyksikön päällikkö Kirsi Laitinen, puhelin 0295 016 821, kirsi.laitinen@avi.fi

Lapin aluehallintovirasto sosiaalihuollon ylitarkastaja Merja Isoaho, puhelin 0295 017 047, merja.isoaho@avi.fi

Lounais-Suomen aluehallintovirasto sosiaalihuollon ylitarkastaja Nina Siro-Södergård, puhelin 0295 018 114, nina.siro-sodergard@avi.fi

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ylitarkastaja Jaana Aarnio, puhelin 0295 018 576, sähköposti jaana.aarnio@avi.fi

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto sosiaalihuollon ylitarkastaja Päivi Ränä, puhelin 0295 017 024, paivi.raina@avi.fi

Liite 1

Asian arviointiin vaikuttava lainsäädäntö ja viranomaisohjeet

Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluista

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden henkilöiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012, myöhemmin vanhuspalvelulaki) 3 a §:n 1 momentin mukaan iäkkäiden tehostetussa palveluasumisessa ja pitkäaikaisessa laitoshoidossa välittömään asiakastyöhön osallistuvia työntekijöitä ovat: 1) sairaan- ja terveydenhoitajat; 2) lähi- ja perushoitajat; 3) geronomit; 4) kodinhoitajat; 5) sosiaalialan ohjaajat ja kasvattajat; 6) sosionomi AMK -tutkinnon suorittaneet; 7) soveltuvan ammatti- tai erikoisammattitutkinnon suorittaneet; 8) soveltuvan opistoasteisen tutkinnon suorittaneet; 9) fysio- ja toimintaterapeutit; 10) kuntoutuksen ohjaajat; 11) kotiavustajat, hoitoapulaiset ja hoiva-avustajat; 12) viriketoiminnan ohjaajat ja muut vastaavat asiakkaan sosiaalisen toimintakyvyn ylläpitoon osallistuvat työntekijät ja 13) toimintayksiköiden johtajat ja vastuuhenkilöt.

Vanhuspalvelulain 3 a §:n 2 mukaan välittömään asiakastyöhön osallistuvat myös työsopimussuhteessa toimintayksikköön olevat opiskelijat koulutusmuodosta riippumatta, jos heillä on opintojen kautta hankittu riittävä osaaminen suhteessa tutkinnon perusteisiin, ammattihenkilölainsäädännön edellyttämään osaamiseen sekä työpaikan osaamistarpeisiin.

Vanhuspalvelulain 3 a §:n 3 mukaan työvuoron henkilöstö saa koostua pelkästään 1 momentin 9–12 kohdassa tarkoitetuista työntekijöistä eikä 2 momentissa tarkoitetuista opiskelijoista. Työnantajan on huolehdittava, että toimintayksikössä on asiakkaiden tarpeisiin ja määrään nähden riittävä määrä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä jokaisessa työvuorossa.

Vanhuspalvelulain 3 a §:n 4 momentin mukaan toimintayksikön työntekijä ei saa ilman lääkeshoidon koulutusta osallistua lääkeshoidon tehtäviin ja toteuttamiseen. Vanhuspalvelulain muutoksesta annetun hallituksen esityksen (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta HE 4/2020 vp) kyseisen säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu muun ohella seuraavasti: ”*Toimintayksikön henkilöstörakennetta ja -mitoitusta suunniteltaessa olisi varmistettava turvallisen lääkeshoidon toteutuminen kaikkina vuorokauden aikoina yksikön lääkeshoitosuunnitelman mukaisesti Turvallinen lääkeshoito –opasta noudattaen. [- -] Lääkeshoidon toteuttamisesta asianmukaisesti huolehtivat sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköissä yleensä terveydenhuollon ammattihenkilöt (esimerkiksi sairaanhoitaja, terveydenhoitaja, lähihoitaja) silloin, kun potilas ei pysty itse huolehtimaan oman lääkeshoitonsa toteuttamisesta tai tarvitsee siinä apua. Toimintayksiköissä, joissa lääkeshoidon toteuttaminen on jokapäiväistä, työnantajan on huolehdittava siitä, että jokaisessa työvuorossa on riittävästi*

terveydenhuollon ammattihenkilöitä toteuttamaan lääkehoitoa. Kuten edellä 3 momentissa todettaisiin, työnantajan yleisenä velvollisuutena on huolehtia siitä, että työntekijöiden osaminen vastaa työn vaatimuksia ja että toimintayksikössä työskentelevien työntekijäryhmien työnjako vastaa asiakkaiden ja toiminnan tarpeita kaikkina vuorokauden aikoina. Valvontaviranomainen arvioi yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukaista lupaa myöntäessään, että toimintayksikön henkilöstön rakenne kokonaisuudessaan vastaa asiakkaiden palvelutarpeita. [- -]"

Vanhuspalvelulain 13 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä.

Vanhuspalvelulain 14 §:n 1 momentin mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön arvokasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalveluilla. Palvelut on sovittava sisällöltään ja määrältään vastaamaan iäkkään henkilön kulloisiakin palvelutarpeita. Hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa pitkäaikaisena laitoshoitona vain tässä laissa säädetyillä perusteilla. Pykälän 2 momentin mukaan pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan.

Vanhuspalvelulain 19 §:n mukaan iäkkäälle henkilölle tarjottavien sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava hänelle hyvä hoito ja huolenpito.

Vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin mukaan toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtävä rakenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta ja joka turvaa heille laadukkaat palvelut.

Vanhuspalvelulain 20 §:n 2 momentin mukaan toteutuneen henkilöstömitoituksen tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikössä, jolla on yhteiset toimitilat ja oma työvuorosuunnittelu ja joka toimii yhden esimiehen alaisuudessa, on oltava vähintään 0,7 työntekijää asiakasta kohti. Edellä mainitussa momentissa säädettyä henkilöstömitoitusta sovelletaan 1 päivästä huhtikuuta 2023. Henkilöstömitoituksen on oltava 1 päivästä lokakuuta 2020 vähintään 0,5 työntekijää, 1 päivästä tammikuuta 2021 vähintään 0,55 työntekijää ja 1 päivästä tammikuuta 2022 vähintään 0,6 työntekijää asiakasta kohti.

Vanhuspalvelulain 20 §:n 3 ja 4 momentin mukaan toteutunut henkilöstömitoitus tarkoittaa toimintayksikössä paikalla olevien välitöntä asiakastyötä tekevien 3 a §:ssä tarkoitettujen työntekijöiden työpanosta suhteessa toimintayksikössä kolmen viikon seurantajakson aikana olevien asiakkaiden määrään. Välillistä työtä ei oteta huomioon henkilöstömitoituksessa. Jos toimintayksikön tiloissa hoidettavana olevan iäkkään henkilön toimintakyky on alentunut siten, että hän tarvitsee huolenpitoa vuorokaudenajasta riippumatta, toimintayksikössä on oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina.

Vanhuspalvelulain 23 §:n 1 momentin mukaan toimintayksikön johtajan on huolehdittava, että toimintayksikössä järjestetään omavalvonta palvelujen laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Omavalvontaa varten on laadittava omavalvontasuunnitelma, joka on pidettävä julkisesti nähtävänä. Suunnitelman toteutumista on seurattava ja palveluja kehitettävä toimintayksikön palveluja saavilta iäkkäiltä henkilöiltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.

HE:n (4/2020 vp) kohdassa 3.4. ”Uudistuksen toimeenpanon tuki ja seuranta” todetaan muun ohella, että *”Yhteistyössä työvoima- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa ennakoidaan koulutustarpeita ja mahdollisuuksia hyödyntää erilaisia koulutuspolkuja. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö määrittelevät yhdessä hoiva-avustajien koulutukseen valtakunnallisesti yhteneväisen osaamisen ja laajuuden. Hoiva-avustajien koulutuksen saaneiden tehtävät on myös vakiinnutettava osaksi henkilöstörakennetta.”*

HE:n (4/2020 vp) kohdassa 4.1 ”Taloudelliset vaikutukset” kohdassa 4.1.1 ”Vaikutukset kuntien ja valtion kustannuksiin” todetaan muun ohella, että *”Laitosapulaisten poistamista lukuun ottamassa mitoitukseen sisältyvät ammattiryhmät ovat lakiesityksessä pääosin samat, kuin ne ovat olleet laatusuosituksessa ja THL:n mitoituksen seurannassa. On mahdollista, että jatkossa esimerkiksi hoiva-avustajia käytetään nykyistä enemmän, mutta sen aikaansaamat kustannussäästöt eivät ole tämän lakiesityksen suoranaisia vaikutuksia.”*

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 4 §:n 1 mukaan toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja varusteet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö. Toimitilojen tulee olla terveydellisiltä ja muilta olosuhteiltaan siellä annettavalle hoidolle, kasvatukselle ja muulle huolenpidolle sopiva.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 §:n 2 mukaan henkilöstön lukumäärän tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden. Henkilöstöltä vaadittavista kelpoisuuksista säädetään sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (272/2005).

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteissa (Hallituksen esitys Eduskunnalle yksityisiä sosiaalipalveluja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi HE 302/2010 vp) on todettu muun ohella seuraavasti: *”Pykälän 2 momentti koskee henkilöstön lukumäärälle ja kelpoisuudelle asetettavia vaatimuksia. Lähtökohtana ovat asiakkaiden palvelujen tarve ja heidän lukumääränsä. Myös henkilöstöä koskevat vaatimukset määräytyvät toimintayksikön tarjoamien palvelujen mukaan. Mitä intensiivisemmästä palvelusta on kysymys sitä suuremmat vaatimukset kohdistuvat henkilöstön määrään ja ammattitaitoon.”*

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut ja 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 7 §:n 1 ja 2 momenttien mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan, joka jatkuvasti tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lupaviranomaiselta lupa palvelujen tuottamiseen ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Lupa kattaa kaikki palvelujen tuottajan toimintayksiköt, joissa tuotetaan ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 10 §:n 2 momentin mukaan luvasta tulee ilmetä palvelujen sisältö, toiminnan laajuus ja palvelujen tuottamistapa. Lupa voidaan liittää asiakasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja palvelujen määrästä, henkilöstöstä, tiloista, laitteista ja tarvikkeista sekä toimintatavoista.

Sosiaalihuoltolaki

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 4 §:n mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat: 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin; 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet; 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen; 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen; 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan; 7) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

Sosiaalihuoltolain 47 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon toimintayksikön tai muun toimintakokonaisuudesta vastaavan tahon on laadittava omavalvontasuunnitelma sosiaalihuollon laadun, turvallisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Suunnitelma on pidettävä julkisesti nähtävänä, sen toteutumista on seurattava säännöllisesti ja toimintaa on kehitettävä asiakkailta sekä toimintayksikön henkilöstöltä säännöllisesti kerättävän palautteen perusteella.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jatkossa asiakaslaki) 4 §:n mukaan Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa. Sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta käyttää suomen tai ruotsin kieltä, tulla kuulluksi ja saada toimituskirjansa suomen tai ruotsin kielellä sekä hänen oikeudestaan tulkkaukseen näitä kieliä viranomaisissa käytettäessä säädetään kielilain ([423/2003](#)) 10, 18 ja 20 §:ssä. Kuntien ja kuntayhtymien velvollisuudesta järjestää sosiaalihuoltoa suomen ja ruotsin kielellä säädetään sosiaalihuoltolaissa. ([6.6.2003/428](#))

Asiakaslain 8 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Pykälän 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu.

Suosituksien vanhusten tehostetun palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköiden henkilöstörakenteesta ja hoiva-avustajista osana henkilöstöä

[STM:n kuntainfossa \(10/2020\)](#) todetaan, että välittömään asiakastyöhön osallistuvat työntekijät luetellaan vanhustalain 3 a §:ssä ja heidät otetaan huomioon henkilöstömitoituksessa siltä osin kuin he tekevät välitöntä asiakastyötä. Työntekijän mahdollisuudet osallistua välittömään asiakastyöhön ja sen eri tehtäviin määräytyvät hänen osaamisensa mukaisesti ja siten kuin näiden tehtävien osalta erikseen säädetään. Työnantaja vastaa siitä, että työntekijällä on hänelle osoitettuihin tehtäviin riittävä ja vaadittu osaaminen.

Hoiva-avustajat eivät voi olla työvuorossa yksin eivätkä osallistua lääkehoidon toteuttamiseen ilman asianmukaista lääkehoidon koulutusta ja osaamisen varmistamista. Hoiva-avustajan koulutus on rakennettu lähihoitajan tutkinnon osista ja tämän koulutuksen avulla voi jatkaa lähihoitajan opintoja.

[STM:n kuntainfossa \(11/2020\)](#) todetaan, että hoiva-avustajia voidaan hyödyntää pääosin tehostetussa palveluasumisessa, missä on mahdollista tehdä työnjakoa työvuorossa työskentelevän henkilöstön kesken. Välittömässä asiakastyössä hoiva-avustajien työtehtävät liittyvät asiakkaiden perustarpeista huolehtimiseen ja niissä avustamiseen, kuten peseytyminen,

pukeutuminen, ruokailu, liikkuminen, ulkoilu ja toimintakyvyn ylläpitäminen. Hoiva-avustajan on kyettävä ohjaamaan ja avustamaan asiakkaita päivittäisissä toiminnoissa ja huolehtimaan heidän hyvinvoinnistaan, terveydestään ja turvallisuudestaan. Vuorovaikutus asiakkaiden ja muiden työntekijöiden kanssa edellyttää hyviä vuorovaikutustaitoja sekä ryhmätyötaitoja. Työ edellyttää oma-aloitteisuutta ja vastuullisuutta sekä riittävää suomen kielen taitoa.

Hoiva-avustajat voidaan laskea mukaan henkilöstömitoitukseen siltä osin, kun he osallistuvat välittömään asiakastyöhön, kuitenkin sillä rajauksella, että he eivät voi työskennellä työvuorossa yksin eivätkä vastata lääkityksistä.

Hoiva-avustajan tehtävissä voi toimia suoritettuaan hyväksytysti kaksi lähihoitajan tutkinnon osaa: Kasvun ja osallisuuden edistäminen (25 osaamispistettä) ja Ikääntyvien osallisuuden edistäminen (35 osaamispistettä). Hoiva-avustajan koulutus ei ole ammatillinen tutkinto, eivätkä edellä mainitut tutkinnon osat sisällä lääkehoidon osaamista. Hoiva-avustaja ei ole sosiaali- eikä terveydenhuollon ammattihenkilö, joten häntä ei voida valvoa sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) eikä terveydenhuollon ammattihenkilölain (559/1994) perusteella.

Fimea ohjeistaa verkkosivuillaan (https://www.fimea.fi/kehittaminen_ja_hta/jarkeva-laakehoito/turvallinen-laakehoito), että hoiva-avustajat eivät lähtökohtaisesti osallistu lääkehoidon toteuttamiseen. Jos työnantaja kuitenkin arvioi, että yksikön toiminnan kannalta hoiva-avustajien osallistuminen lääkehoitoon olisi välttämätöntä, tulee hoiva-avustaja kouluttaa lääkehoidon tehtäviin, osaaminen tulee varmistaa ja lääkehoitoa toteuttavalla hoiva-avustajalla tulee olla kirjallinen asiakas- tai lääkekohtainen lääkelupa. Tällöin hoiva-avustaja voi antaa valmiiksi jaettuja lääkkeitä luonnollista tietä, mutta hoiva-avustajat eivät saa osallistua PKV- tai N-lääkehoitoon. Hoiva-avustaja ei voi itsenäisesti vastata asiakkaan lääkehoidosta.

Asiakas- ja potilasturvallisuus

[Kansallisen asiakas- ja potilasturvallisuusstrategian ja siihen liittyvän toimeenpanosuunnitelman \(STM julkaisuja 2022:2\)](#) mukaan asiakas- ja potilasturvallisuus tarkoittaa sosiaali- ja terveydenhuollossa toimivien henkilöiden ja organisaatioiden periaatteita ja toimintoja, joilla varmistetaan hoidon ja palvelujen turvallisuus ja suojataan asiakkaita ja potilaita vahingoittumasta. Asiakasturvallisuus sosiaalihuollossa tarkoittaa sitä, että palvelut järjestetään, tuotetaan ja toteutetaan siten, että asiakkaan fyysinen, psyykkinen ja sosiaalinen sekä taloudellinen turvallisuus eivät vaarannu.

Liite 2

Valvonta – palvelujen hyvän laadun ja asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistajana

Ohjauksen ja valvonnan tarkoituksena on varmistaa iäkkäiden henkilöiden palvelujen hyvä laatu ja asianmukaisuus, asiakkaan oikeusturvan toteutuminen sekä tasapuolinen ja itsemääräämisoikeutta kunnioittava kohtelu.

Omavalvonta

Toimintayksikön toiminnasta vastaava vastaa yksikön toiminnan organisoinnista ja operatiivisesta johtamisesta. Omavalvonta on ensisijainen keino tunnistaa asiakas- ja potilasturvallisuutta vaarantavia riskejä ja näiden riskien tunnistaminen on omavalvontasuunnitelman laatimisen lähtökohta. Omavalvonta on toimintayksikön työkalu, jonka avulla kehitetään ja seurataan palvelujen laatua ja asiakasturvallisuutta päivittäisessä asiakastyössä. Omavalvontasuunnitelman avulla pyritään tunnistamaan, ehkäisemään ja tarvittaessa nopeasti korjaamaan asiakkaan palveluissa esiintyvät epäkohdat ja riskiä aiheuttavat tilanteet. Tarkoituksena on ennaltaehkäistä riskien toteutuminen ja reagoida havaittuihin kriittisiin työvaiheisiin tai kehittämistä vaativiin asioihin suunnitelmallisesti ja nopeasti.

Toiminnasta vastaavan tulee aina esimerkiksi henkilöstöä työvuoroihin jakaessa omavalvonnan keinoin huolehtia siitä, että henkilöstön määrä ja -rakenne vastaavat kaikkina aikoina asiakkaiden yksilöllisiä palvelujen tarpeita ja että työntekijät tekevät työvuoron aikana niitä tehtäviä mihin heillä on riittävä osaaminen. Myös erityistilanteissa, kuten saattohoitotilanteissa, tulee varmistaa henkilöstön riittävä osaaminen. Toiminnasta vastaavan tulee omavalvonnan keinoin huolehtia siitä, että hoiva-avustajien työtehtävät kohdentuvat asiakkaiden perustarpeista huolehtimiseen ja niissä avustamiseen, joihin heillä on koulutuksen kautta saatu osaaminen. Hoiva-avustajien tulee tunnistaa asiakkaiden oikeudet ja kyetä toteuttamaan omalta osaltaan toimintayksikön omavalvontaa.

Toiminnasta vastaavan tulee myös huomioida henkilöstön työtehtävien organisoinnissa se, ettei esimerkiksi toimintakyvyltään parempikuntoisten asiakkaiden hoidosta ja huolenpidosta vastaisi vain hoiva-avustajat tai muut vähän koulutetut työntekijät, sillä jokaisella ympärivuorokautisten asumispalveluiden asiakkaalla on oikeus säännölliseen kontaktiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilön kanssa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöllä on parempi osaaminen arvioida esimerkiksi asiakkaan toimintakykyä ja siinä tapahtuvia muutoksia, ihon kuntoa ja haavan hoidon etenemistä sekä avustaa syömisessä asiakasta, jolla on nielemisvaikeuksia.

Ennakollinen valvonta

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan yksityisiin sosiaalipalvelujen tuottajiin kohdistuu ennakollista valvontaa. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan, joka jatkuvasti tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lupaviranomaiselta lupa palvelujen tuottamiseen ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista. Laissa tarkoitettu lupaviranomaisen myöntämä lupa tulee olla esimerkiksi vanhusten tehostetun palveluasumisen tai vanhusten laitoshuollon palvelun tuottamiseen. Luvan hakemisesta on säädetty tarkemmin lain 8 §:ssä.

Ennen luvan myöntämistä lupaviranomainen arvioi täyttyvätkö toimintayksikön toimintaedellytykset hakemuksessa esitetyllä tavalla toteutettuna muun muassa henkilöstön määrän ja rakenteen osalta. Lähtökohtana ennakollisessa valvonnassa on se, että iäkkäälle henkilölle tuotettavien palvelujen on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava asiakkaan hyvä hoito ja huolenpito. Lupaviranomaisen näkemyksen mukaan vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen keskeisiä laadun osatekijöitä ovat riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö, osaava johtaminen ja asianmukaiset toimitilat. Ennakollisessa valvonnassa on katsottu vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin mukaisesti, että toimintayksikön henkilöstön määrän, koulutuksen ja tehtävärakenteen on vastattava yksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta. Lisäksi pykälän 4 momentin mukaisesti henkilöstö on jaettava työvuoroihin siten, että toimintayksikössä on oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina.

Ennakollisessa valvonnassa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, vastaako lupahakemuksessa esitetty toimintayksikön välittömään asiakastyöhön varatun henkilöstön määrä ja rakenne toimintayksikön tulevien asiakkaiden tai jo yksikössä olevien asiakkaiden ympärivuorokautista palvelujen tarvetta.

Toiminnan aikainen valvonta

Toiminnan aikainen valvonta kohdistuu sekä julkiseen että yksityiseen palvelutuotantoon. Lähtökohtana valvonnassa on se, että iäkkäälle tuotettavien palvelujen on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava asiakkaan hyvä hoito ja huolenpito. Kuten ennakollisessa valvonnassa, niin myös toiminnan aikaisessakin valvonnassa valvontaviranomaisen näkemyksen mukaan vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen keskeisiä laadun osatekijöitä ovat riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö, osaava johtaminen ja asianmukaiset toimitilat. Toiminnan aikaisessa valvonnassa on katsottu vanhuspalvelulain 20 §:n 1 momentin mukaisesti, että toimintayksikön henkilöstön määrän, koulutuksen ja tehtävärakenteen on vastattava yksikön palveluja saavien iäkkäiden henkilöiden määrää ja heidän toimintakykynsä edellyttämää palvelun tarvetta. Lisäksi pykälän 4 momentin mukaisesti henkilöstö on jaettava työvuoroihin siten, että toimintayksikössä on oltava riittävästi henkilöstöä kaikkina vuorokauden aikoina.

Toiminnan aikaisessa valvonnassa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, vastaako toimintayksikön toiminta asiakkaiden palvelujen tarvetta esimerkiksi henkilöstön määrän ja rakenteen osalta.