



Eduskunnan oikeusasiamies
00102 Eduskunta
eoa-kirjaamo@eduskunta.fi

ITÄ-SUOMEN LÄÄNINHALLITUKSEN SELVITYS KOSKIEN YMPÄRIVUOROKAUTISESSA OLEVIA VANHUSTEN HOIDON VALVONTAA

Itä-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosasto esittää selvityksessään seuraavaa.

Valvottavien toimintayksiköiden määrä

1. Yksityisiä sosiaalipalveluja tuottavia ympärivuorokautista hoitoa tai hoivaa tarjoavia toimintayksiköitä oli Itä-Suomen läänin alueella 1.1.2009 yhteensä 109.
2. Yksityisiä terveydenhuollon palveluja tuottavia ympärivuorokautista hoitoa vanhuksille tarjoavia toimintayksiköitä oli Itä-Suomen läänin alueella 1.1.2009 yhteensä 5.
3. Kunnan ylläpitämiä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköitä oli noin 165, joista 24 oli palveluasumis-, 32 tehostetun palveluasumis-, 36 vanhainkoti- ja 73 terveyskeskusten vuodeosastoyksikköä.

Lääninhallituksen tarkastustoiminta

1. Yksityisiä ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa tarjoavia sosiaalipalvelujen toimintayksiköitä tarkastettiin vuonna 2008 yhteensä 14 eli noin 13 prosenttia kaikista yksiköistä.
2. Yksityisiä terveydenhuollon palveluja tuottavia ympärivuorokautista hoitoa vanhuksille tarjoavia toimintayksiköitä tarkastettiin vuonna 2008 yksi yksikkö.
3. Kuntien omiin vanhusten ympärivuorokautista pitkäaikaista hoitoa ja hoivaa tarjoaviin sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköihin tehtiin tarkastuksia vuonna 2008 24,5 prosenttiin Itä-Suomen läänin kunnista. Kunnallisia vanhusten ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa tarjoavia yksiköitä tarkastettiin seuraavissa kunnissa: Hirvensalmi, Pertunmaa, Mikkeli, Savonlinna (Karpalokoti), Puumala, Pieksämäki, Juuka, Nurmes, Lieksa, Valtimo, Joensuu, Ilomantsi, Rautavaara ja Varkaus.

Mikkelin kaupungissa tarkastusprosessi on ollut vireillä vuodesta 2007 alkaen, jolloin tarkastettiin kaupungin kaikki 10 yksikköä ja tarkastusten perusteella käynnistyi edelleen kesken oleva valvontaprosessi. Lääninhallitus on hakenut sosiaali- ja terveysministeriöltä 28.5.2009 lausuntoa uhkasakkomenettelyn käyttöön vanhustenhuollon toimintayksiköiden henkilöstömitoitusten saattamiseksi suositusten mukaiseksi (lausunto ei ole vielä tullut).

Savonlinnan seudulla vanhusten ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa järjestetään Itä-Savon sairaanhoitopiirin (Sosterin) toimintana kuuden kunnan alueella. Tarkastustoiminta aloitettiin vuonna 2008 ja sitä on jatkettu vuonna 2009 siten, että kaikkien Sosteri-alueen kuntien (Enonkoski, Kerimäki, Punkaharju, Rantasalmi, Savonlinna, Savonranta, joka liittyi Savonlinnaan vuoden 2009 alussa, Sulkava) vanhustenhuollon yksiköt on tarkastettu maaliskuun 2009 loppuun mennessä.

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laeninhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2402
etunimi.sukunimi(at)laeninhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2473
kirjaamo.ita(at)laeninhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2443



Kuopion kaupungin vanhusten ympärivuorokautisen hoidon ja hoivan toimintayksiköiden valvontaprosessi aloitettiin 31.3.2009 tarkastamalla Harjulan sairaala. Valvontaprosessi on jatkunut Valkeisen sairaalan ja Leväsen palvelukeskuksen tarkastuksilla 27.8.2009. Keskeisiä puutteita yksiköissä ovat henkilöstömitoitus, laitoshuoltajien käyttö yövuoroissa, epätarkoituksenmukaiset tilat ja paloturvallisuuspuutteet. Valvontaprosessi on vielä kesken.

Yksikkökohtaisten tarkastusten lisäksi jokaisessa kunnassa on keskusteltu vanhustenhuollon strategisen suunnittelun tilasta ja palvelurakenteesta sekä kotiin annettavien palvelujen tehostamisen ja vanhusten kuntoa ja toimintakykyä ylläpitävän toiminnan merkityksestä. Vuoden 2008 marraskuusta lähtien tarkastustoiminnassa on käytetty Valviran hyväksymää "Vanhusten ympärivuorokautisen hoivan ja palvelujen" valvontasuunnitelmaa, joka on todettu hyväksi apuvälineeksi tarkastustoiminnassa.

4. Julkisten sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden tarkastus- ja valvontatyö on perustunut sosiaali- ja terveysministeriön kanssa tehtyyn tulossopimukseen ja etukäteen tehtyyn suunnitelmaan, jonka mukaan tavoitteena on muutaman vuoden väliajoin tarkastaa kaikkien kuntien vanhustenhuollon palvelukokonaisuus. Kuntakohteiden valintaan ovat vaikuttaneet myös kunnan vanhus-tenhuollosta lääninhallitukseen saapuneiden kanteluiden, epäkohtailmoitusten ja asiakasyyhteydenottojen määrä sekä kunta- ja palvelurakenteeseen liittyvät muutokset (organisaatiomuutokset ja PARAS -hanke).

Yksityisten yksiköiden valvontakäyntejä tehtiin sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sovitun tulossopimuksen sekä epäkohtailmoitusten perusteella.

Henkilöstömitoitus hoitopaikoissa

1. Suositusten mukaisen henkilöstömitoituksen toteutuminen hoitoyksiköissä

Valtaosassa henkilöstömitoitus on suositusten alarajalla tai hieman yli. Tarkastetuissa kunnallisissa ja yksityisissä yksiköissä henkilömitoitus on pääsääntöisesti ollut 0,5 - 0,6 työntekijää/asukas. Joissakin yksiköissä mitoitus on ollut alle 0,5. Lääninhallitus on valvontakäynneillä todennut, että 0,5 on ehdoton alaraja. Mikäli hoitohenkilökunnan ja asiakkaiden suhdeluku on pienempi kuin 0,5 lääninhallitus on pyytänyt selvityksen ja suunnitelman siltä, miten ja millä aikataululla henkilöstömitoitusta aiotaan vahvistaa. Vaikeasti muistisairaita hoitaviin yksiköihin on edellytetty vähintään 0,6:den mitoitusta.

Todellista mitoitusta on vaikea arvioida, sillä laskennallisesti mitoitus saattaa olla riittävä, mutta esim. toimivan varahenkilöjärjestelmän ja sijaisten hankinnan ongelmien vuoksi voi todellinen henkilöstövahvuus eri työvuoroissa olla selvästi alle suositusten.

Varahenkilöstön määrä saattaa olla hyvin niukka isossakin kaupungissa (esim. Kuopio) tai se koostuu monissa eri toimipisteissä lyhytaikaisesti sijaistavista henkilöistä (esim. Mikkeliin kaupungin ns. tehotiimi), jolloin sijainen aina vaihtuu eikä kukaan varahenkilöstöön kuuluvista opi tuntemaan vanhuksia tai heidän hoitoonsa liittyviä vaatimuksia. Pätevien sijaisten puuttuessa käytetään kouluttamatonta työvoimaa jopa itsenäisesti yövuorojakin tekemässä.

2. Henkilöstömitoituksen riittävyys turvaamaan hyvä hoito

Laatusuositusten mukainen henkilöstömitoitus voisi olla riittävä, jos samanaikaisesti on käytössä asianmukainen sijais- ja/tai varahenkilöjärjestelmä korvaamaan äkillisiä lyhytaikaisia poissaoloja. On myös tärkeää korostaa, että kunnan palvelurakennetta on tarkastettava kokonaisuutena. Kaikki eri hoitopaikat eivät voi olla mitoitettu alarajan mukaan, vaan jossain hoitoyksikössä henkilökunnan määrä on oltava suurempi, jotta yksikkö voi vastata joustavasti muuttuviin tilanteisiin (esim. erikoissairaanhoidosta jatkohoitoon siirtyvien potilaiden hoidosta). Näin koko palveluketju toimisi paremmin ja kykenisi vastaamaan vanhusten palvelun tarpeisiin. Myös vanhusten toimintakykyä ylläpitävään toimintaan, ulkoilun toteuttamiseen ja erilaisiin vanhusten henkistä vireyttä ja kodinomaista

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laanhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laanhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laanhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441



elämää edistäviin toimintoihin sekä erilaisten yhteistyöverkostojen ylläpitämiseen jää niukalla mitoituksella liian vähän aikaa.

3. Puutteet henkilöstömitoituksessa

Henkilöstömitoituksen puutteet ilmenevät mm. siten, että varahenkilöjärjestelmän puuttumisesta johtuviin sairausioma- ja muihin lyhyisiin työntekijöiden poissaoloihin ei saada sijaisia tai on sijais-tenottokielto erityisesti alle 2 viikon poissaloissa. Tällöin työtä joudutaan tekemään vajailla mitoituksilla, epäpätevillä sijaisilla ja joskus tekemällä ylipitkiä työvuoroja. Sijaisten perehdyttämiseen menee vakituisen henkilökunnan aikaa tilanteessa, jossa heitä on muutenkin niukasti työvuorossa. Hoitajia itseään tilanne ahdistaa suuresti. Kunnat vähentävät henkilöstöä niin kotihoidosta, vanhainkoteista, asumispalveluista ja laitoshoidosta, jolloin palveluketjun "tulppa" muodostuu esim. keskussairaalassa kotiutumista odottavien vanhusten suureen määrään. Tilanne sinänsä on ristiriitainen, kun toisesta päästä säästetään niin samanaikaisesti erikoissairaanhoidossa tarpeettomasti jatkohoitopaikkaa jonottavista potilaista johtuvat siirtoviivemaksut kasvavat.

Eri työvuorojen riittävässä mitoituksessa on ongelmia erityisesti pienissä yksiköissä. Niissä yksiköissä, joissa on perinteisesti ollut paljon avustavaa henkilöstöä ja/tai työllistettyjä, on vaikeuksia saada kaikkiin työvuoroihin ammatillisen pätevyyden omaavia henkilöitä. Yksityisessä toiminnassa, varsinkin syrjäseutujen pienissä yksiköissä osa henkilökunnasta on hoitoapulaisia, joilta puuttuu sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuudesta annetun lain mukainen kelpoisuus. Lääninhallitus on kiinnittänyt erityisesti huomiota siihen, että yövuoroja voivat tehdä vain ammatillisen koulutuksen saaneet hoitajat.

Henkilöstörakenteen puutteet

Vanhusten hoiva- ja hoitoyksiköissä työntekijät ovat sairaanhoitajia, lähihoitajia, laitoshuoltajia ja kouluttamattomia työllistettyjä. Erityisasiantuntemusta (geriatrinen, gerontologinen sosiaalityö, fysioterapia ym.) on käytössä tarpeeseen nähden vähän tai ei lainkaan. Hoitokäytännöissä korostuvat sairaanhoidolliset tehtävät, jolloin asiakasta aktivoivat toiminnot jäävät liaksi taka-alalle.

Toimintamuotojen käsitelmäärityksen puutteet

Palveluasumisen ja tehostetun palveluasumisen käsitelmäärityksen epäselvyys vaikeuttaa asukkaiden palvelutarpeiden ja henkilöstön riittävyyden arviointia, koska joissakin yksiköissä asukkaita ei ole välttämättä valittu palvelutarpeiden vaan joidenkin muiden kriteereiden perusteella. Palvelumuotojen uudelleenjärjestelyä on tehty valtion ja kuntien kustannusten uudelleen jakamisen tavoitteesta käsin (esim. vanhainkoteja on muutettu palveluasumisen yksiköiksi). Tällöin henkilöstömitoituksia on monessa tapauksessa niukennettu, vaikka vanhusten palvelutarpeet ovat entisellään.

Fyysisen ympäristön rakenteelliset puutteet

Varsinkin julkisella puolella, aikanaan palveluasunnoiksi rakennetut, monesti epäkäytännölliset tilat soveltuvat osittain huonosti vanhusten tehostetun hoivan järjestämiseen. Muuttuneeseen palvelutarpeeseen huonosti sopivat tilat lisäävät osaltaan henkilökunnan työn kuormittavuutta ja työvoiman tarvetta (esimerkiksi yöaikainen henkilöstömitoitus monikerroksisissa kiinteistöissä). Myös turvallisuusmääräykset eivät täyty kaikissa hoito- ja hoivayksiköissä.

Esteettömyys ja apuvälineiden käyttö

Erityisesti vanhoista tiloista saneeratuissa tai ilman saneerausta käyttöön otetuissa kiinteistöissä asuminen ja hoivan järjestäminen on monesti epäkäytännöllistä, työlästä ja riskialtista sekä asukkaiden että työntekijöiden näkökulmasta. Apuvälineiden ja turvallisuusteknologian käyttö erityisesti pienissä yksiköissä on puutteellista.



Vanhusten hoito ja kohtelu

1. Liikkumisrajoitukset

Lääninhallituksen havaintojen mukaan liikkumista rajoittavia toimenpiteitä käytetään yleensä vanhuksen oman turvallisuuden näkökulmasta, mutta myös tilanteissa, jolloin henkilökuntaa on liian vähän. Omatoimista liikkumista on kannustettava, vaikka vanhuksella olisi kaatuillutaipumusta, mutta turvallisuudesta on huolehdittava. Turvallisuuden ja omatoimisuuteen kannustamisen väliltä olisi löydettävä kompromissi, jonka myös omaiset hyväksyvät. Yleensä asiasta keskustellaan sekä vanhuksen että omaisten kanssa ja vanhuskin itse ymmärtää tilanteen, ellei ole hyvin syvästi dementoitunut. Lääninhallitukselle on raportoitu magneettivyön käytöstä, useita tunteja päivässä geriatriassa tuolissa istuttamisesta ja vaippojen laitosta vuorohoidossa oleville vanhuksille, jotka kotona ovat liikuntakykyisiä ja WC:ssä käyviä. Vanhuksen kunto romahtaa hyvin nopeasti vuorohoidossa ja kotiin palaa lähtötilannetta toimintakyvyttömämpi vanhus.

Vanhusten liikkumisrajoituksiin liittyen yksittäiset terveyskeskukset ovat menneinä vuosina konsultoineet lääninhallitusta laatimistaan liikkumisrajoitusohjeista. Lääninhallitus on kommentoinut heidän lähettämiä omia ohjeistuksiaan. Niissä on ollut paljon korjaamisen tarpeita vanhuksen itsemääräämis- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lääninhallitus on korostanut kannanotoissaan, että ohjeissa tulee painottaa tapauskohtaista harkintaa, rajoitusten mahdollisimman lyhyttä aikaa ja aina vanhuksen omaa etua. Yksilön vapauteen liittyvät rajoitukset ovat aina hoitopäätöksiä, jotka tulee tehdä moniammatillisesti lääkärin ja hoitohenkilökunnan yhteistyönä sekä yhteistyössä vanhuksen ja omaisten kanssa (Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ohje 10.4.2008). Lääninhallitus on myös korostanut, että potilasasiakirjoihin tulee tehdä merkintä rajoitusten käytöstä, seurannasta ja arvioinnista.

2. Ylilääkitseminen

Vanhuksilla on yleensä paljon lääkkeitä, joista osa on varmasti tarpeettomia. Lääkärivajauksen vuoksi vanhusten lääkitysten laaja-alainen arvio ja turhien lääkkeiden saneeraaminen on lääninhallituksen näkemysten mukaan hoidettu puutteellista. Lisäksi vanhusten lääkehoidosta puuttuu moniammatillinen (lääketieteen, farmasian ja hoitotyön asiantuntemus) arviointikäytäntö. Rauhoittavia ja unilääkkeitä käytetään lääninhallituksen havaintojen mukaan vaihtelevasti. Vaikeaan dementiaan liittyviä käytöshäiriöitä on haasteellista hoitaa yleensäkin lääkkeillä, mutta oireet ovat usein vaikeita ja potilas itsekin niistä kärsii.

3. Ulkoilu

Laitoksissa asuvien vanhusten ulkoilumahdollisuuksissa on hyvin suuria yksikkökohtaisia eroja. Niissä yksiköissä, joissa panostetaan asukkaiden kuntoa ja toimintakykyä ylläpitävään toimintaan, yleensä panostetaan myös ulkoilumahdollisuuksien järjestämiseen henkilökunnan, vapaaehtoistyöntekijöiden ja omaisten yhteistyönä. Useimmiten vanhukset voivat ulkoilla lämpimänä vuodenaikana aidatulla sisäpihalla, jossa on turvallista ja monesti myös viihtyisää. Kymmenä vuodenaikana ulkoilu jää olemattomaksi. Vuoteessa olevat vanhukset pääsevät äärimmäisen harvoin ulos, korkeintaan parvekkeelle.

4. Ravinto

Lääninhallituksen havaintojen mukaan ravinnon puutetta ei juuri ole. Yksittäisiä havaintoja on siitä, että erillistä iltapalaa ei ole jaettu lainkaan, mutta tietyistä tilanteista tämä on korjaantunut. Joissain paikoissa päiväkahveista on luovuttu säästösyistä. Kahvi tarjolla lounaan yhteydessä ja seuraava ruoka on päivällinen. Joltakin tapauksia on tullut lääninhallituksen tietoon, joissa epäillään, ettei vanhuksen riittävästä nesteen saannista huolehdita. Monissa yksiköissä kuitenkin vanhusten aliravitsemusriskiä kartoitetaan. Vanhukset punnitaan ja tarvittaessa annetaan lisäravintovalmisteita. Ongelma tulee hitaasta omatoimisesta syömisestä, jolloin ruoka ehtii jäähtyä hoitajien kiiruhtaessa syöttämään vanhusta toisensa jälkeen. Monissa yksiköissä omaiset vierailivat ruoka-aikaan syötämässä läheisiään varmistaakseen rauhallisen ruokailutilanteen. Yhdessä yksityisessä hoitoko-

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laanhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laanhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laanhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441



dissa asuvalla vanhuksella todettiin erikoissairaanhoidon tutkimuksissa aliravitsemus. Tässä asiassa omainen oli yhteydessä lääninhallitukseenkin ja asiasta käytiin neuvonpitoa.

5. Hygienia

Lääninhallitus on havainnut puutteita vanhusten hygienian hoidossa. Myös omaiset ovat ilmoittaneet asiasta. Henkilökunnan vähyys vuoksi (lomautusten aikainen sijaiskielto tai niukka mitoitukset), työvuoroissa on riittämätön määrä hoitajia. Tällöin ei ehditä käyttää vanhuksia riittävän usein WC:ssä eikä vaippoja käyttäviltä vanhuksilta vaihtaa niitä riittävän usein. Yövaippa saatetaan vaihtaa vasta juuri ennen lounasta. Vanhus joutuu odottamaan tunteja vaipan vaihtoa myös iltavuoroissa, jolloin aina on henkilökuntaa vähemmän kuin aamuvuorossa. Vanhus saattaa pyytää WC:hen, mutta häntä kehoitetaan tekemään tarpeensa vaippaan, koska WC:hen auttaminen vaatisi kahden hoitajan työpanosta. Tilanne on turhauttava ja sotii hoitajien eettisiä toimintaperiaatteita vastaan. Hoitajilla olisi osaamista vanhuksen omatoimisuuden kannustamisessa ja toimintakyvyn parantamisessa, mutta taidot ovat räikeässä ristiriidassa arjen mahdollisuuksien kanssa.

6. Terveystenhuolto sosiaalipalvelujen toimintayksiköissä

Lääninhallituksen havaintojen mukaan käytännöt vaihtelevat kunnittain. Joskus kotisairaanhoidon lääkäri tai muu terveyskeskuksen lääkäri käy harvakseltaan sosiaalipalvelujen toimintayksikössä. Äkillisissä tapauksissa vanhus kuljetetaan tutkittavaksi. Sosiaalipalvelujen toimintayksikkö on vanhuksen koti ja sieltä yleensä lähdetään tarvittaessa lääkärin vastaanotolle, harvemmin lääkärit ehtivät tekemään kotikäyntejä.

Aikaisemmin terveyskeskusten johtavat lääkärit ovat tulkinneet, että terveyskeskuksen kotisairaanhoidon palvelut etenkin lääkärin kotikäynnit, lääkkeiden jakelu, haavahoidot ja hoitotarvikkeet eivät kuulu yksityisessä asumispalveluyksikössä asuvalle. Kansanterveyslaissa on kuitenkin tähän selkeät säädökset. Edelleen saattaa olla kuntia, joissa yksityislääkäri hoitaa asumispalveluyksiköiden vanhuksia. Tällainen esimerkki on Rautalampi, jossa on paljon yksityisiä hoitokoteja. Kuopio on lopettanut säästösyistä lääkäreiden käynnit hoitokoteihin ja vanhuksia joudutaan kuljettamaan ambulanssilla omalääkäreiden vastaanotoille. Huolestuttava ilmiö on myös se, että yksityinen hoitokoti yrittää hoitaa vanhusta liian pitkälle. Taustalla on pelko, että asiakas menetetään, jos otetaan yhteyttä kunnalliseen terveydenhuoltoon ja tällöin yrityksen tulot putoavat.

7. Hoito- ja palvelusuunnitelmien laatiminen

Lääninhallituksen havaintojen mukaan yksiköissä on laadittu pääsääntöisesti kaikille vanhuk- sille hoito- ja palvelusuunnitelmat. Niitä myös päivitetään yleensä tarpeen mukaan tai määräajoin 1 - 2 kertaa vuodessa. Siinä, kuinka hoito- ja palvelusuunnitelmia käytetään jokapäiväisen tavoit- teellisen hoidon ja hoivan toteuttamisen apuvälineenä, on yksikkökohtaisia eroja. Hoito- ja palve- lusuunnitelmissa on selkeitä puutteita. Vanhuksen toivomukset ja mielipide häntä itseään koske- vissa asioissa jää joskus huomioonottamatta tehtäessä suunnitelmaa. Tehtäessä hoito- ja palve- lusuunnitelmia harmillisen usein jää käyttämättä tarjolla oleva moniammatillinen asiantuntemus. Lisäksi suunnitelmia tehtäessä ei riittävästi tiedetä palvelusuunnitelmien sisältöjä ohjaavaa erityis- lainsäädäntöä.

8. Kielestä ja kulttuurista huolehtiminen

Itä-Suomen läänin alueella vanhuksat ovat suomenkielisiä, joten ainakaan vielä palvelujärjestel- mässä ei ole esiintynyt kielestä aiheutuvia ongelmia. Etnisten vähemmistöjen osalta kyseeseen tulevat Itä-Suomen läänissä lähinnä romaniväestö, inkerinsuomalaiset ja venäläiset sekä muita pienempiä maahanmuuttajaryhmiä. Romanivanhusten laitoshoidon järjestämiseen liittyvät yhtey- dennotot ovat olleet yksittäisiä, eikä muiltakaan osin lääninhallitukseen ole tullut yhteydenottoja et- nisiin vähemmistöihin kuuluvien vanhusten hoidon järjestämiseen liittyvistä ongelmista. Kieleen tai kulttuuriin liittyvät asiat eivät ole erityisesti nousseet esille.

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laanhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laanhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laanhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441



9. Saattohoidon järjestäminen

Useissa kunnan vanhustenhoidon yksikössä on järjestetty mahdollisuus saattohoitoon ja omaisten läsnäoloon saattohoitotilanteessa. On kuitenkin vielä yksiköitä, joissa on tarpeen luoda tähän tar-koitukseen laadukas toimintakäytäntö, jotta asiakkaita ei tarvitsisi tarpeettomasti siirtää sairaala-hoittoon elämänsä viimeisiksi päiviksi. Saattohoitoon liittyvää täydennyskoulutusta on ollut saata-villa ja hoitohenkilökunnan osaaminen on usein riittävää. Erityistä osaamista vaaditaan vaikkapa voimakkaan kivun tai muun sairaanhoidon tai lääketieteellisen ongelman vuoksi. Tilanne, jossa palveluasunnossa tai hoivayksikössä voisi suunnitellusti kuolla saattohoidettuna, on edelleen har-vinainen. Keskustelu asiasta on lisääntynyt ja kunnat ja yksityiset palveluntuottajat etsivät enene-vässä määrin yksilöllisiä ratkaisuja saattohoidon toteuttamiseksi omassa kodissa.

Aika-ajoin on läänin alueella selvitetty saattohoitokodin tarvetta. Lääninhallituksen tietojen mukaan tarvetta ainakin yhdelle saattohoitokodille olisi, mutta rahoitusta ja yrittäjää tähän ei ole löytynyt.

10. Kuolemantapauksiin varautuminen

Lääninhallitukseen tulee silloin tällöin tiedusteluja siitä, miten pitkäaikaissairaana kuoleman selvitte-ly hoidetaan palvelukodissa. Yleensä vanhusten hoito- ja hoivayksiköissä on sovittu menettelyta-vat kuoleman selvittämisestä ja vainajan laitosta vainajaa kunnioittaen.

11.-12. Hoidon puutteet

Lääninhallitukseen tulee säännöllisesti yhteydenottoja joko omaisten, henkilökunnan tai päättäjien taholta koskien vanhusten hoitoa. Itä-Suomen lääninhallitukseen tuli vuonna 2008 22 sosiaalihuol-lon vanhustenhuoltoon liittyvää kantelua. Lääninhallituksessa ratkaistiin 25 vanhustenhuoltoon liit-tyvää kantelua. Sosiaalihuollon kantelujen sisällöissä nousivat esille palvelujen toimivuus, saata-vuus ja laatu sekä asumispalvelu- ja laitostyöyksiköiden henkilöstömitoitukset ja asiakaslähtöisyys.

Yksilökantelujen kautta tullutta tietoa hyödynnetään kuntavalvonnassa valvottavien yksikköjen va-linnassa. Saatua tietoa hyödynnetään laajentamalla valvonta koskemaan koko kunnan vanhus-tenhuollon palvelurakennetta. Kantelujen vaikuttavuutta on tehostettu myös kehittämällä valvon-tamenetelmiä. Itä-Suomen lääninhallituksessa on käynnissä Tekesin rahoittama kehittämishanke, jossa on kehitetty lupa- ja valvontaprosessia ja valvontamenetelmiä.

Terveystenhuollon puolella Etelä- ja Pohjois-Savossa on kertynyt 1.1.2006 – 30.7.2007 vanhusten hoitoon liittyviä kanteluja 26. Niissä yhteinen nimittäjä oli, että omainen kantelee pitkäaikaisessa laitoshoidossa olevan vanhuksensa lääkehoidosta. Toisaalta kanneltiin siitä, että levottomia van-huksia yllääläköittiin psykoosilääkkeillä ja rauhoittavilla lääkkeillä. Toisaalta moitittiin sitä, että kalliita uusia dementiaalääkkeitä ei annettu enää laitoshoidon siirtymisen jälkeen. Lisäksi arvosteltiin sitä, että joidenkin somaattisten sairauksien hoitoon laitoshoidossa ei enää annettu tarpeellista ja asianmukaista lääkitystä. Muutamissa kanteluratkaisuissa päädyttiin hallinnolliseen ohjaukseen, mutta mitään kovin suuria virheitä lääketieteellisessä mielessä ei tullut esille. Muutamissa tapauk-sissa on kuultu myös terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen asiantuntijoita. Kanteluiden kautta sen sijaan nousi selvästi esille, että vanhusten perushoito on mitoitettu erittäin tiukaksi ja hoitajilla ei ole aikaa riittävästi vanhukselle. Tämä myönnettiin avoimesti useissa selvityksissä, joita asian-osaaiset antoivat.

Yksityisistä hoitokodeista on pari esimerkkiä, joissa on selvästi sairaanhoidollisen osaamisen puu-tetta. Vastuu on pitkälti lähi- ja perushoitajatasoisella henkilöstöllä, jolloin sattuu lääkevirheitä ja muitakin virhearvioita vanhuksen sairauden ja terveydentilan suhteen. Yksi tyyppiesimerkki on vanhusten saamat murtumat, erityisesti reisiluunkaulan ja muidenkin alaraajamurtumien hidas diagnostiikka. Murtumia on hoidettu joko vuodeosastolla tai hoitokodissa jopa päiväkausia ruhjee-na ennen asianmukaista radiologista diagnostiikkaa. Lääninhallitus on ainakin kahdessa tapauk-sessa antanut huomautuksen tai kiinnittänyt huomiota vastaisen toiminnan varalle virheellisten

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laanhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laanhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laanhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441



menettelyjen johdosta. Diagnosoinnin ja hoidon viivästymisen vuoksi myös kuntoutumisen edellytykset huononevat merkittävästi.

Keskeisiä asioita terveydenhuollon kanteluissa ovat olleet myös terveydenhuollon laitosten henkilöstön mitoitus ja muu palvelujen saatavuus, johon lääninhallitus on kiinnittänyt huomiota ja viittänyt annettuun laatusuositukseen. Yleensä kyseessä on ollut kotisairaanhoidopalvelujen typistäminen, jolloin vanhuksia on kehoitettu hankkimaan aikaisemmin kunnasta annettuja kotisairaanhoidopalveluja yksityiseltä sektorilta, jonka laatutaso on kirjavaa. Kotikäyntejä on harvennettu. Lääkkeenjakelu on siirretty apteekkeihin maksulliseksi annosjakeluksi aikaisemman kunnallisen palvelun sijasta, mutta kotisairaanhoidon maksua ei ole kuitenkaan muutoksen johdosta kompensoitu halvemmaksi. Näihin asioihin lääninhallitus on puuttunut kanteluratkaisuissaan.

Yksi ikäsuuskysymys, joka nousee myös kantelujen kautta, ovat vaipat. Kunnissa tulkitaan, että kun vanhus asuu asumispalveluyksikössä, hän ei enää kuulu kunnallisen vaippajakelun piiriin. Tästäkin on lääninhallitus ainakin yhdessä kanteluratkaisussa ohjannut, että asumispalveluyksikössä asuva on kotisairaanhoidon palvelujen sekä vaippa- ja muun hoitotarvikejakelun suhteen samassa asemassa kuin omassa kodissaan asuva, ellei hoito- ja palvelusuunnitelmassa ole erikseen kirjattu asiasta jotakin muuta.

Vuonna 2008 koko Itä-Suomen läänissä asiakirjahallintajärjestelmän mukaan terveydenhuollosta tui 12 vanhusten hoitoa koskeva kantelua, mikä on 6,7 % kantelujen kokonaismäärästä. Kyseessä on yksi terveydenhuollon kantelujen pääluokista kantelun kohteen mukaisesti jaoteltuna.

Lääninhallituksen toimenpiteet

Lääninhallituksen valvonta viime vuosina on painottunut vanhustenhuoltoon ja hoidon saatavuuteen.

Lääninhallitus, havaitessaan yksityisen vanhustenhuollon yksikön valvontakäynnillä puutteita tai epäkohtia tai saa niistä tiedon yhteydenoton tai kantelun perusteella, pyytää yksityiseltä palveluntuottajalta selvityksen ja/tai tekee tarkastuskäynnin. Tarkastuskäynnin ja/tai selvityksen perusteella lääninhallitus antaa tarvittaessa määräajan puutteiden korjaamiseksi. Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta annetussa laissa säädetään määräyksistä, pakkokeinoista ja seuraamuksista silloin, kun yksityisten palvelujen tuottamisessa havaitaan puutteita ja epäkohtia. Valvontalain 18 §:n mukaan lääninhallitus voi peruuttaa myöntämänsä luvan. Vuonna 2008 Itä-Suomen lääninhallitus peruutti yhden yksityisiä ympärivuorokautista vanhusten asumispalvelua tarjoavan palveluntuottajan luvan toistuvien, vakavien puutteiden ja laiminlyöntien vuoksi.

Julkisten vanhustenhuollon palvelujen suhteen toimitaan aivan samoin kuin yksityistenkin osalta. Lääninhallitus osoittaa selvityspyynnön joko kunnan- tai kaupunginhallitukselle tai asianomaiselle lautakunnalle. Lääninhallitus tekee velvoittavan päätöksen puutteen korjaamiseksi määräajassa. Määräystä tehostetaan tarpeen mukaan uhkasakolla. Kansanterveyslain (1254/2005) 43 §:n 1 momentin mukaan, jos kansanterveystyön järjestämisessä tai toteuttamisessa havaitaan potilasturvallisuutta vaarantavia puutteita tai muita epäkohtia taikka toiminta on muutoin tämän lain vastaista, terveydenhuollon oikeusturvakeskus tai lääninhallitus voi antaa määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta. Määräystä annettaessa on asetettava määräaika, jonka kuluessa tarpeelliset toimenpiteet on suoritettava. Ennen uhkasakkomenettelyä lääninhallitus pyytää sosiaali- ja terveysministeriöstä lausunnon kuntien valtionosuudesta annetun lain 24 §:n (1147/1996) ja sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain 42 §:n (1150/1996) nojalla.

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laanhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laanhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laanhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441



Lääninhallitus on valvonut viimeisen vuoden aikana erityisesti suurten kaupunkien vanhustenhuollon palvelujärjestelmiä ja toimintayksiköitä. Esimerkiksi Joensuussa Siilaisen sairaalaan tehdyllä tarkastuskäynnillä ja siitä tehdyllä tarkastuskertomuksella on ollut merkittävä vaikutus, että sairaalan lisärakennuksen aikataulua aikaistettiin ja ylipaikkatilanne purettiin. Samoin Varkauden sairaalan sisätautiosaston ylipaikat on purettu lääninhallituksen määräyksestä. Mikkelin ja Kuopion vanhustenhuollon palvelujärjestelmän valvontaprosessi on vielä kesken.

Kuntien toimenpiteitä vanhustenhuollon palvelurakenteen kehittämistä valvotaan tiiviisti. Lääninhallituksen tarkastuskertomukset ja velvoittavat määräykset ovat johtaneet monelta osin myönteisiin tuloksiin. Kuitenkin on todettava, että kuntien päätöksenteko on hidasta ja edellyttää myös lääninhallitukselta tiukkaa valvontaa. Kovin usein päättäjät ja luottamusmiehet kääntyvät lääninhallituksen puoleen ja yrittävät siirtävät omaa vastuutaan valvontaviranomaiselle. Päättäjien ja johtavien viranhaltijoiden kesken on epäluottamusta monissa kunnissa. Nämä seikat näkyvät myös mediasa käytävänä keskusteluna ja toinen toisensa syytelynä.

Lääninhallituksen oma arvio valvontaedellytyksistään

Valvonnan haasteita ja kehittämisen ehdotuksia

Vanhustenhuollon valvonta on vain yksi osa lääninhallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus- ja valvontatoiminnan kokonaisuudesta. Kunnallisen toiminnan valvontatarve on yhteiskuntapoliittisen ilmapiirin muuttumisen, poliittisen tahdonmuodostuksen ja julkisen talouden heikentymisen seurauksena lisääntynyt. Myös PARAS -hanke on sekoittanut kuntien toimintaa, kun päähuomio on kiinnittynyt kuntarakenteeseen eikä kuntalaisten palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen ja järkevään alueelliseen yhteistyöhön. Monissa ratkaisuihin sosiaali- ja terveyseheys on vaaka- laudalla ja palvelurakenne pirstaloituu.

Valvontaresurssit suhteessa valvontatehtävän haasteisiin ja laajuuteen ovat niukat. Lääninhallituksen resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä vaikeuttaa mm. valvontalain 6 §:n mukaisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröintivelvoite. Muu kuin ympärivuorokautinen yksityinen sosiaalipalvelutoiminta on lisääntynyt räjähdysmäisesti mm. palvelusetelilainsäädännön uudistumisen seurauksena. Yksityiseksi kotipalvelu- ym. yrittäjiksi haluavien kirjo on suuri ja osalta puuttuu kokonaan sosiaali- tai terveydenhuollon koulutus.

Valvontalain mukaan ilmoitus tehdään siihen kuntaan, jossa palveluja annetaan. Kunta tutkii täyttääkö palvelutoiminta valvontalain mukaiset edellytykset ja antaa siitä lausunnon. Kunta lähettää lausuntonsa sekä kopion ilmoituksesta liitteineen lääninhallitukselle rekisteriin merkitsemistä varten. Kunnat hoitavat niille säädetyn tehtävän kuitenkin puutteellisesti (puutteellisesti täytetyt ilmoitukset, puuttuvat liitteet jne.), minkä seurauksena lääninhallitukselle aiheutuu rekisteröinnistä koh- tuuttomasti lisätyötä, jota ei voida lukea valvontatehtäväksi, koska ko. toiminnan valvontavelvoite on kunnilla. Kuntien käsitys vastuustaan yksityisten kotipalvelujen valvonnassa ei näytä useinkaan vastaavan valvontalain säännöksiä.

Yksityinen liiketoiminta sosiaalipalvelujen tuottamisessa on kasvussa. Viime vuosien kehitystrendinä on ollut suurten kansallisten ja ylikansallisten yritysten voimakas tulo hoivamarkkinoille. Hoiva- alan markkinoitumiskehitys näyttää edelleen jatkuvan sekä julkisessa että yksityisessä palvelutuo- tannossa. Julkisen palvelujärjestelmän rakennemuutoksissa suositaan suuria tilaaja-tuottaja toi- mintamalleja sekä isäntäkuntamalleja. Toiminnan valvonnan näkökulmasta tämä on haasteellista, koska lainsäädäntö ei ole muuttunut toimintaympäristön muutoksen mukana. Esim. osakeyhtiö- muotoisen palvelutuo- tannon vastuusuhteita valvonnan näkökulmasta on vaikea hahmottaa. Monet kunnat ostavat vanhustenhuollon palveluja yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Esimerkiksi Kuopio os- taa paljon palveluja yksityisiltä. Näyttää siltä, että kunnat tekevät äkkinäisiä päätöksiä säästö- ja

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laaninhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laaninhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laaninhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441



muista syistä, joiden seuraamuksista ei olla riittävästi perillä sen paremmin kustannusten kasvun kuin hoidon ja hoivan laadunkaan suhteen.

Valvontaa on toteutettu eri lääneissä hyvin eri tavalla. Valviran ja tulevien aluehallintovirastojen yhteistyötä ja valvontasuunnitelmien täysipainoisella käyttöönotolla lääninhallitus toivoo olevan valvontaa järkevä ja sen tasalaatuisuutta edistävä vaikutusta.

Yksiköissä tapahtuvan tarkastustoiminnan rinnalle tarvitaan myös muita valvontamenetelmiä. Tällaisia ovat esim. kohdennetut asiakirjaperusteiset tilanneseelvitykset ja niiden perusteella suoritettava paikan päällä tapahtuva tarkastustoiminta sekä yksikköjen omavalvonnan kehittäminen. Tällaista toimintamallia toteutetaan Itä-Suomen läänissä vuoden 2009 syyskaudella kokeiluna käyttäen pohjana valtakunnallisia Valviran hyväksymiä vanhusten ympärivuorokautisen hoidon valvontasuunnitelmia.

Valvonnan perustana on käytetty valtakunnallista Ikäihmisten palvelujen laatusuosittelua, jossa määritellään kriteereitä muun muassa henkilöstön pätevyyksistä ja -mitoituksista sekä asiakkaan oikeudesta omaan huoneeseen. Vanhustenhuollon laadun seuraamiseksi tarvitaan kriteereiden edelleen kehittämistä ja niiden painoarvon lisäämistä esimerkiksi säädöspohjaa vahvistamalla. Valvonnan säädöspohjan ja tietojärjestelmien ongelmat ovat olleet tiedossa jo vuosia (esim. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 101/2005: Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta). Valvontalaki kaipaa pikaista uudistamista ja uudistamisen yhteydessä muiden kuin ympärivuorokautisia palveluja antavien palveluntuottajien rekisteröinti tulisi siirtää pois lääninhallituksen tehtävästä.

Vanhustenhuollon laatu muodostuu monista tekijöistä, joista kaikkea ei voi määritellä määrällisillä kriteereillä. Vanhustenhuollon ammatillisen henkilöstön ammattitaidosta muodostuu tulevaisuudessa yhä keskeisempi hoidon ja hoivan laadun onnistumisen edellytystekijä. Lainsäädännöllä tulee turvata se, että hoito- ja hoivatyöntekijöillä on riittävän laaja ammatillinen koulutus tehtäviinsä. Asiakkaiden kotiin annettavien palvelujen toteuttamisessa kouluttamattoman tai ainoastaan nimellisen kurssituksen saaneiden henkilöiden käyttäminen on erityisen riskialtista. Palvelujen järjestämistapojen monimuotoistuminen ja pirstoutuminen lisää osaltaan henkilöstön ammattitaitovaatimuksia myös valvonnan osalta.

Vanhustenhuoltoon tulisi luoda seurannan ja arvioinnin työvälineeksi yhteinen tietojärjestelmä, joka käsittää sekä kunnallisen (mukaan lukien terveyskeskusten vuodeosastot) että yksityisen luvanvaraisen toiminnan.

Työnjaon epäselvyys

Yksityisen toiminnan valvonnassa työnjako sijaintikunnan, sijoittavan kunnan ja lääninhallituksen kesken on osittain epäselvä. Valvontavastuuta on lääninhallituksen ja sijaintikunnan lisäksi myös palveluja ostavalla kunnalla. Vaikka yksityisen palveluntuottajan yksikössä annetuissa palveluissa olisi vakaviakin epäkohtia ja puutteita, on valvontalain 18 §:n mukainen luvan peruuttaminen lääninhallituksen kokemuksen mukaan raskas ja hidas prosessi. Kuntien tulisi sopimusprosesseissa nykyistä paremmin varmistaa ostamiensa palvelujen laatu. Laatutekijät tulisi huomioida kilpailutuksessa.

Lääninhallituksen valvonta on painottunut paljolti jälkikäteisvalvontaan ja tulipalojen sammuttamiseen. Loma-ajolle ei ole sijaisia ja irtisanoutumis- ja virantäyttövaiheissa tulee pitkiä katkoksia viran hoitoon. Nopeat toimintaympäristön muutokset tuovat nopeita toimeksiantoja, jotka menevät suunnitelmallisen valvonnan ohi. Tehyn lakkouhka 2007 syksyllä ja meneillään oleva influenssa A(H1N1) – viruksesta aiheutuvat varautumiseen ja seurantaan liittyvät tehtävät ovat esimerkkejä

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laanhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laanhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laanhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441



resursseja sitovista nopeista toimeksiannoista. Lisäksi tietojärjestelmät ovat kehittymättömiä ja työllistävät enemmän, kuin mitä niistä on saatavissa hyötyä.

Valvontaresurssit ovat selkeästi alimitoitettut ja arviolta tulevassa Itä-Suomen aluehallintovirastossa tarvittaisiin ainakin kaksi henkilötyövuotta lisää vanhustenhuollon valvontaan, jotta valvonnan laatu saataisiin parannettua tyydyttäväksi. Ristiriidassa tälle näkemykselle on se, että sosiaalipalvelujen valvonnan koordinoinnin siirtyessä Valviralle 1.1.2010, sinne siirtyy myös Itä-Suomen lääninhallituksesta kaksi henkilötyövuotta.

Sirkka Jakonen

Terveysdenhuollon tarkastaja, prosessinomistaja

Pia Sorsa

Ylitarkastaja

Itä-Suomen lääninhallitus	Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi
www.laanhallitus.fi/ita	PL 50, 50101 MIKKELI	Maaherrankatu 16	071 875 0331	071 875 2404
etunimi.sukunimi(at)laanhallitus.fi	PL 94, 80101 JOENSUU	Torikatu 36	071 875 0331	071 875 2471
kirjaamo.ita(at)laanhallitus.fi	PL 1741, 70101 KUOPIO	Hallituskatu 12-14	071 875 0331	071 875 2441