

29.12.2022

EOAK/2463/2022

ASIA: Vanhusten sosiaalipalvelujen turvaaminen häiriötilanteissa

1 ASIAN TAUSTA

Päätiin ottaa omana aloitteena tutkittavakseni, miten kunnat ja kuntayhtymät ovat varmistaneet, että ikääntyneiden henkilöiden toimintakyky ja hyvinvointi pystytään turvaamaan häiriötilanteissa.

Kunnat vastaavat siitä, että vanhukset saavat riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kaikissa tilanteissa asuinpaikasta ja vuorokaudenajasta riippumatta. Vanhusten palvelut on turvattava sekä normaaliolojen häiriötilanteissa että poikkeusoloissa. Koronavirusepidemian aikana monissa kunnissa on päivitetty valmiussuunnitelmia ja myös eri toimintayksiköiden omavalvontasuunnitelmia on tarkennettu.

Mikäli palvelut tai osa niistä hankitaan yksityiseltä toimijalta, vastuu palvelun tuottamisesta lainmukaisesti säilyy järjestämisvastuussa olevalla organisaatiolla, kunnalla tai kuntayhtymällä. Järjestämisvastuuseen kuuluu myös velvoite valvoa tehtyjä sopimuksia.

Yksityisellä palveluntuottajalla on vastuu palvelun laadusta sekä tuotetun palvelun lain- ja sopimuksen mukaisesta toteutumisesta.

2 SELVITYS

Asian tutkimiseksi pyysin perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten kutakin aluehallintovirastoa antamaan minulle selvityksen, jossa vastataan seuraaviin kysymyksiin:

- Miten aluehallintoviraston toimialueella olevat kunnat ja kuntayhtymät ovat varmistaneet, että vanhusten asumispalvelut ja kotihoito tai niitä korvaavat palvelut saadaan toteutettua mahdollisen häiriötilanteen aikana?
- Miten kunnat ja kuntayhtymät ovat varmistaneet, että niiden yksityisiltä toimijoilta hankkimat palvelut saadaan toteutettua mahdollisen häiriötilanteen aikana?
- Miten on sovittu, että toimitaan jos yksityisen toimijan palvelun antaminen estyy kokonaan tai lakkaa osittain häiriötilanteen aikana?

Mahdollisina häiriötilanteina pyysin vastauksissa arvioimaan ainakin seuraavia:

- 1) ruuan, veden tai muiden välttämättömien tarvikkeiden puute
- 2) rakennuksia tai niiden osia ei voida käyttää
- 3) käytettävissä ei ole riittävästi henkilöstöä
- 4) sähköiset tietojärjestelmät ja tietoliikenneyhteydet eivät toimi
- 5) vanhusten äkillinen lisääntynyt terveydenhuollon palvelujen tarve.

Jotta selvityksen tuloksia ryhdyttäisiin välittömästi hyödyntämään kunnissa, kyselyn viimeinen kysymys oli ”Mikäli olette havainneet kunnassanne jonkin epäkohdan tämän selvityksen johdosta, millä tavoin se on korjattu /ollaan korjaamassa?”

Aluehallintovirastojen kanssa sovittiin, että aluehallintovirastot toteuttavat selvityksen lähettämällä kuntiin webropol-kyselyn, joka sisälsi selvityspyynnön mukaiset kysymykset.

3 KESKEISET HAVAINNOT JA JOHTOPÄÄTÖKSET

2.1 Keskeiset havainnot

Havaintonani totean, että osa vastauksista oli niukkoja ja yleisluontoisia, ja osassa vastauksissa oli sitä vastoin hyvinkin konkreettisesti ja käytännönläheisesti kuvattu varautumisesta eri tilanteisiin. Myös vastaajien virka-asema kunnassa tai kuntayhtymässä vaihteli. Tämän vuoksi oletan, että kaikilla vastaajilla ei ole ollut käytettävissään kattavaa tietoa kaikkiin kysymyksiin vastaamiseksi. Kaikki kunnat tai kuntayhtymät eivät vastanneet kyselyyn.

Saatujen vastausten perusteella häiriötilanteisiin on pääsääntöisesti varauduttu. Osassa kunnissa ja kuntayhtymissä asian selvittämisen seurauksena oli havaittu puutteita suunnitelmissa tai toimenpiteissä, ja niitä oli ryhdytty täydentämään ja päivittämään.

Kunnissa on eri toimialojen suunnitelmissa huomioitu lausuntopyynnössä esitetyjä häiriötilanteita. Vastauksista ilmeni, että kunnissa ja kuntayhtymissä laaditaan toimialakohtaisia ja palvelukohtaisia varautumissuunnitelmia, oli toimialan palveluja tuottava taho kunta, kuntayhtymä tai yhtiöitetty kuntien yritys. Kehittämiskohteiksi vastauksissa nostettiin esille se, että yksikkökohtaisissa omavalvontasuunnitelmissa ja pelastussuunnitelmissa tulisi yksityiskohtaisemmin kuvata suunnitelmat häiriötilanteisiin varautumiseen.

Tehtyjen suunnitelmien lisäksi osassa vastauksissa painotettiin yhteistyön tärkeyttä eri toimialojen välillä sekä yksityisen sektorin kanssa. Eräässä vastauksessa todettiin, että pelastus- ja valmiussuunnitelmat ovat häiriötilanteeseen reagoimisen taustalla, mutta eniten tilanteiden selvittäminen vaatii hyvää yhteistoimintaa toimijoiden välillä.

Vastausten perusteella kuntayhtymissä ja isommissa kaupungeissa varautuminen häiriötilanteeseen vaikuttaa olevan paremmalla tasolla

verrattuna pienempiin kuntiin. Suuremmilla alueilla esimerkiksi tuotetaan ennaltaehkäiseviä palveluja, joita supistamalla saadaan häiriötilanteessa henkilöstöä kriittisempiin palveluihin. Pienissä kunnissa yhteisön ketteryys voi edesauttaa häiriötilanteista selviytymisessä. Lisäksi saaduissa vastauksissa arvioitiin, että vapaaehtoisuuteen perustuvassa auttamistoiminnassa toimijoiden osaaminen ja ammattitaito voi olla puutteellista.

Henkilöstön saatavuus sosiaali- ja terveydenhuollossa, erityisesti ikäihmisten tehostetussa asumispalvelussa ja kotihoidossa, on huolestuttavaa valtakunnallisesti, ja se tuotiin esille yhtenä kriittisenä tekijänä varautumisessa häiriötilanteisiin. Nämä vaikeudet koskevat niin julkista kuin yksityistä sektoria.

Palvelujen ulkoistamisen myötä yksityisten palveluntuottajien ohjaus ja sopimusohjaus tuotiin vastauksissa esille. Varautuminen häiriötilanteisiin todettiin useassa vastauksessa tärkeäksi varmistaa sopimusperusteisesti yksityisten palveluntuottajien kanssa. Osassa kunnissa varautuminen oli huomioitu sopimuksissa, ja osassa oli havaittu tarve jatkossa kirjata asia sopimuksiin.

Yksi aluehallintovirastoista esitti huolensa siitä, miten kotihoidon palvelut pystytään häiriötilanteessa toteuttamaan. Vastauksissa tuotiin esille muun muassa se, että kotona asuvien palvelujen piirissä olevien erityisryhmien tilanne kartoitetaan kotihoidon toimesta, mutta muita konkreettisia kuvauksia oli vastauksissa melko niukasti.

Yksittäisissä vastauksissa tuotiin esille myös asiakaskohtainen varautuminen, kuten se, että ennakoivat hoitosuunnitelmat oli tehty kaikille yksikön asiakkaille tai se, että kotihoidon asiakkaita oli neuvottu kotivaran hankkimisessa.

Yleisesti vastauksissa pidettiin tärkeänä, että laajemmissa häiriötilanteissa on saatavilla kansallista ohjausta.

2.2 Johtopäätökset

Totean, että kaikki kunnat tai kuntayhtymät eivät vastanneet aluehallintovirastoille lähettämäni selvitykseen liittyvään kyselyyn. Pidän asiaa tältä osin huolestuttavana, sillä jo valmiuslain 12 §:n perusteella kuntien ja kuntayhtymien tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muilla toimenpiteillä varmistaa tehtäviensä mahdollisimman hyvä hoitaminen myös poikkeusoloissa. Korostan lisäksi, että kunnilla ja kuntayhtymillä on velvollisuus antaa oikeusasiamiehelle hänen pyytämänsä tiedot. Perustuslain 111 §:n mukaan oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Saatujen vastausten ja aluehallintovirastojen arvioiden mukaan vanhusten asumispalvelujen ja kotihoidon palvelujen turvaamiseen häi-

riötilanteissa on varauduttu pääsääntöisesti hyvin. Pidän tätä havaintoa myönteisenä.

Minun on kuitenkin vaikea arvioida saatujen vastausten perusteella kattavasti kuntien varautumisessa olevia puutteita tai mahdollisia epäkohtia laadituissa suunnitelmissa. Osasta vastauksista ilmenee, että yksityiskohtaisia suunnitelmia tai ennakointia ei ole tehty etukäteen, mitä pidän vakavana puutteena. Vaihtelua oli havaittavissa myös siinä, miten yksityisten palveluntuottajien osalta oli varmistettu niiden toimintakyky häiriötilanteessa.

Pidän tärkeänä, että kunnat sekä palvelun järjestäjänä jatkossa hyvinvointialueet edelleen kiinnittävät huomiota siihen, että eri toimialojen, yksityisten palvelun tuottajien ja mahdollisten muiden tahojen varautumissuunnitelmien tulee olla yhteensovitettuja, jotta kuntalaisten välttämättömien palvelujen saaminen voidaan turvata.

Korostan eri toimijoiden välisen yhteistyön merkitystä, ja pidän tärkeänä sitä, että kuntien, hyvinvointialueiden ja palveluntuottajien yhteistyötä vahvistetaan luomalla toimivat yhteistyörakenteet. Eri toimijoiden vastuut ja velvollisuudet tulee olla määriteltyjä ja toimijoiden tiedossa. Lisäksi kunnissa ja hyvinvointialueilla tulee varmistaa, että suunnitelmat toimivat myös käytännössä, ja että henkilöstö tuntee ne.

3 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 2.2 esittämäni käsitykset tiedoksi kaikille niille tahoille, joita selvityspyyntö koski. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän ratkaisun aluehallintovirastoille, jotka edelleen toimittavat sen kunnille ja kuntayhtymille, joilta on pyydetty asiassa selvitystä.

Lisäksi lähetän tämän ratkaisun Sosiaali- ja terveysministeriöön, joka johtaa, valvoo ja yhteensovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä varmistamaan, että kaikilla kunnilla ja hyvinvointialueilla on riittävä valmistautuminen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin, ja että suunnittelu on riittävä yksityiskohtaista. Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä ilmoittamaan minulle 31.5.2023 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä pyyntöni on antanut aihetta.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Johanna Koli

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.