

Sosiaali- ja terveysministeriö

Tarkastuskertomus 3/2015 Teknisten apuvälineiden hyödyntäminen kotiin annettavissa vanhushuolissa

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Vanhusväestön määrän kasvu ja taloudellisten resurssien niukkuus asettavat haasteita vanhushuolulle asetetulle tavoitteelle hoitaa ikääntyneet ensisijaisesti avohuollossa. Yksi keino, jolla vanhushuollossa haasteeseen pystytään tulevaisuudessa vastaamaan, on tehostaa laadukkaiden ja asiakasturvallisten teknisten apuvälineiden käyttöönottoa ja hyödyntämistä kotona asumista tukevissa palveluissa. Jälkiseurannassa selvitettiin teknisten apuvälineiden käyttöönoton ja hyödyntämisen edellytysten kohentamista tarkastuksen jälkeen seuraavilla kysymyksillä:

1. Onko sosiaali- ja terveysministeriö selvittänyt kotona asumista tukevan tekniikan kokonaiskustannukset ja sen, miten ne jakautuvat eri hallinnonaloille?
2. Miten sosiaali- ja terveysministeriö on varmistanut, että potilaille myönnetään lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineitä alueellisesti ja diagnoosikohtaisesti yhtenäisin perustein?
3. Onko sosiaali- ja terveysministeriössä selvitetty mahdollisuutta keskittää terveydenhuollossa, vammaishuollossa ja vanhustenhuollossa käytettävät tekniset apuvälineet apuvälinekeskuksiin?
4. Onko sosiaali- ja terveysministeriö pyrkinyt kehittämään apuvälineiden seurantaan siten, että apuvälinekeskusten ja sosiaalitoimen välinen yhteistyö toimisi saumattomasti?
5. Miten sosiaali- ja terveysministeriö on huolehtinut siitä, että apuvälinekeskuksilla ja kunnilla on tarjolla laadukasta tietoa teknisistä apuvälineistä valintojensa pohjaksi?
6. Onko sosiaali- ja terveysministeriö täsmentänyt, millainen varustetaso tehostetun palveluasumisen yksiköissä vähintään tulisi olla?

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti lähettämällä selvityspyyntö sosiaali- ja terveysministeriölle. Selvityspyyntö sisälsi edellä mainitut kysymykset. Sosiaali- ja terveysministeriö vastasi selvityspyyntöön 3.5.2017 (STM/1565/2017). Lisäksi tutustuttiin teknisiin apuvälineisiin liittyviin tutkimuksiin, hallituksen kärkihankkeisiin sekä maakunta-sote-uudistusta koskeviin hallituksen esityksiin.

2 Jälkiseurannan havainnot

Suomessa on parin viime vuoden aikana valmisteltu laajaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakunta-uudistusta. Uudistuksen myötä kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 maakunnalle. Samalla maakuntien toiminnassa erotettaisiin palvelujen järjestäminen ja tuottaminen toisistaan. Maakunnan omilla sekä yksityisillä ja kolmannen sektorin palvelujen tuottajilla olisi tasapuoliset edellytykset tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluja. Sosiaali-

ja terveydenhuollon palvelutuotannon monipuolistaminen on yksi keino, jolla pyritään parantamaan palvelujen yhdenvertaisuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta. Lisäksi osana uudistusta on valmisteltu hallituksen esitys laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveyshuollossa. Siinä esitetään henkilökohtaisen budjetin käyttöönottoa myös vanhuspalveluissa, ja esityksen mukaan suoran valinnan palveluihin sisältyisivät myös muut kuin yksilölliset apuvälineet. Uudistuksella pyritään hillitsemään sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua siten, että vuoteen 2030 mennessä sosiaali- ja terveydenhuollon vuotuiset kustannukset olisivat 3 miljardia euroa pienemmät kuin ne olisivat ilman uudistusta.

VTV:n suositukset annettiin ajankohtana, jolloin ei ollut vielä tietoa nykyisenkaltaisesta uudistuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityspyyntöön antamien vastausten perusteella näyttää siltä, että uudistuksen valmistelun ajoittuminen jälkiseurannan kattavaan ajanjaksoon on vaikuttanut toimintalualueella tapahtuneeseen kehitykseen.

[Kotona asumista tukevan tekniikan kokonaiskustannuksia ei edelleenkään tiedetä](#)

Tarkastuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittäisi kotona asumista tukevan tekniikan kokonaiskustannukset.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen mukaan kotona asumista tukevan tekniikan kokonaiskustannuksia ei ole erikseen ministeriössä selvitetty. Ministeriön näkemyksen mukaan kotona asumista tukevan tekniikan kustannusten selvittäminen edellyttäisi tarkempaa käsitelmäärittelyä siitä, minkälaista tekniikkaa kotona asumista tukevan tekniikan piiriin luetaan. Osana kuntien tehtävien karsintaan liittyvää valmistelua Terveyden ja hyvinvoinnin laitos arvioi apuvälineiden kokonaiskustannuksia mutta ei erikseen teknisiin apuvälineisiin liittyviä kustannuksia. Ministeriön vastauksen perusteella VTV:n suositus ei ole toteutunut eikä suosituksen mukaista kehitystä näytä tapahtuvan myöskään jatkossa.

[Parhaillaan viimeistellään opasta yhtenäisiksi valtakunnallisiksi apuvälineiden luovutusperiaatteiksi](#)

Tarkastuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriö käynnistäisi hankkeen lääkinnällisen kuntoutuksen apuvälineiden valtakunnallisten saatavuusperusteiden laatimiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen mukaan ministeriö asetti kesällä 2016 osana ”Valtakunnallisen hoidon saatavuuden ja yhtenäisten hoidon perusteet” -työryhmätyötä kaikkien sairaanhoitopiirien apuvälineyksiköiden asiantuntijoista koostuvan erillisen työryhmän valmistelemaan yhtenäisiä valtakunnallisia apuvälineiden luovutusperusteita. Työryhmää täydennettiin vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunnan edustajalla. Työryhmä luovutti raportin joulukuussa 2016 sosiaali- ja terveysministeriölle, minkä jälkeen se lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle. Valmistelijoiden erityisvastuualueiden asiantuntijoista koostuva ydinryhmä viimeistelee parhaillaan opasta luovutusperiaatteiksi. Suunnitelmissa on, että opasta päivitetään jatkossa vuosittain.

Ministeriö on asettanut myös kuntoutuksen kokonaisuudistusta valmistelevan kuntoutuskomitean ajalle 1.9.2016–30.9.2017. Komitean on tarkoitus työssään arvioida myös kuntoutuspalveluihin ja niihin sisältyviin apuvälinepalveluihin liittyvän lainsäädännön uudistamistarpeita. Komitea tekee toimenpidekokonaisuuksia koskevat ehdotukset sosiaali- ja terveysministeriölle syksyn 2017 aikana. Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen perusteella voidaan todeta, että VTV:n suositus on toteutunut.

[Teknisten apuvälinepalveluiden keskittäminen apuvälinekeskuksiin liittyy sote-uudistuksen täytäntöönpanoon](#)

Tarkastuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää yhteistyössä sairaanhoitopiirien ja kuntien edustajien kanssa, olisiko terveydenhuollossa, vammaishuollossa ja vanhustenhuollossa

käytettävät tekniset apuvälineet tarkoituksenmukaista keskittää apuvälinekeskuksiin ja millaisia hyötyjä, haittoja ja kustannuksia tästä aiheutuisi.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen mukaan eri hallinnonalojen keskittämismahdollisuutta ei ole selvitetty, koska se on sote-maakunta- ja rakenneuudistuksen toimeenpanoon liittyvä kysymys. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan maakunnat voivat päätöksellään järjestää apuvälinepalvelut alueellisenä kokonaisuutena, jolloin asiakas saa tarvitsemansa apuvälinepalvelut yhden luukun periaatteella riippumatta siitä, minkä vastuutahon lainsäädännön perusteella apuvälineiden luovutuksesta säädetään. Ministeriön mukaan apuvälinepalvelujen sisällöstä säädettäviä substanssilakeja sekä vireillä olevaa vammaislainsäädännön uudistamista on tarkoitus arvioida ja muuttaa vastaamaan uuden palvelurakenteen edellyttämiä tehtäviä.

Sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin korostaa vastauksessaan, että koska apuvälineiden keskittäminen liittyy sote-maakunta- ja rakenneuudistuksen toimeenpanoon, asiaa tullaan työstämään sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksella yhdessä maakuntien kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen pohjalta näyttäisi siltä, että vaikka VTV:n suositus ei ole käytännössä toteutunut, on suosituksen suuntaisia kehittämistoimia kuitenkin suunnitteilla.

Seuranta ei olisi ollut tarkoituksenmukaista rakentaa kuntien palvelujärjestelmien varaan

Tarkastuksessa suositeltiin, että sosiaali- ja terveysministeriö kehittäisi apuvälinepalvelujen seurantaan siten, että apuvälinekeskusten ja -yksiköiden sekä sosiaalitoimen yhteistyö sujuisi saumattomasti.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen mukaan apuvälinekeskusten ja sosiaalitoimen yhteistyön kehittäminen apuvälineiden seurannassa on osa tulevan sote-uudistuksen toimeenpanoa. Jatkossa maakunnat vastaavat apuvälinekeskusten ja sosiaalipalvelujen kokonaisuudesta. Tämä edellyttää keskeisten palvelujen uudelleenintegraatiota ja asiakkaan palvelukokonaisuuden uudelleenahmottamista. Ministeriön mukaan tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa seurantaan kunnan vastuulla olevien järjestelmien varaan.

Ministeriö myös toteaa, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien palveluohjaustarve tulee jatkossa olemaan suuri ja palveluohjaajien tehtävänä on myös seurata asiakkaan palvelukokonaisuuden toteutumista. Tämä ei kuitenkaan ole uusi asia, vaan esimerkiksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) pykälän 42.1 mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle tulee asiakkuuden ajaksi nimetä omatyöntekijä. Työntekijää ei kuitenkaan tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Ministeriön vastauksen perusteella voidaan todeta, ettei VTV:n suositus ole toteutunut. VTV kuitenkin yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön esittämään käsitykseen siitä, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtymässä kunnilta maakunnille ei ole tarkoituksenmukaista rakentaa seurantaan enää kunnan palvelujen varaan.

Sosiaali- ja terveysministeriön panos laadukkaan kustannusvaikuttavuustiedon tuottamisessa teknisiä apuvälinehankintoja tekeville tahoille on edelleen varsin vaatimatonta

Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että sosiaali- ja terveysministeriö huolehtii siitä, että apuvälinekeskuksille ja -yksiköille sekä kunnille on tarjolla yksiselitteistä ja laadukasta arviointitietoa teknisistä apuvälineistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen mukaan parhaillaan laadittavilla yhtenäisillä valtakunnallisilla apuvälineiden perusteilla pyritään edistämään tietoa teknisistä apuvälineistä. Ministeriön mukaan myös Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Apuvälineet-verkkosivuilla on ohjeita apuvälineprosessin eri vaiheisiin.

Apuvälineet-verkkosivut eivät kuitenkaan ole uusi, tarkastuksen jälkeen käyttöön otettu tiedon välittämiskanava, vaan se on ollut olemassa jo ennen suositusten antamista. Lisäksi vaikka Apuvälineverkkosivuilla on tarjolla tietoa markkinoilla olevista teknisistä apuvälineistä, tarjottu tieto ei vastaa kysymykseen teknisten apuvälineiden vaikuttavuudesta. Lisäksi Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen Apuvälineet-verkkosivuilla ilmoitetaan, ettei laitos enää päivitä sivuja. Parhaillaan neuvotellaan sivujen mahdollisesta siirrosta jonkin toisen organisaation vastuulle.

Ministeriön selvityspyyntöön antamassa vastauksessa tuodaan toisaalla esille, että ikäihmisten palveluista annettua laatusuositusta ollaan uudistamassa. Ministeriön mukaan uudistamistyön yhteydessä on arvioitu laajasti erilaisia keinoja, jotka auttaisivat iäkkäitä itseään arjessa toimimisessa ja helpottaisivat hoitohenkilökunnan työtä. Vastauksessaan ministeriö nostaa esille esimerkiksi robotiikan ja älykstä talotekniikkaa koskevat mahdollisuudet.

Tarkastuksessa kuitenkin todettiin, että laitevalmistajien suuri määrä vaikeuttaa teknisten apuvälineiden valintaa. Samantyyppisiä laitteita tuottavia yrityksiä on paljon, ja ne kaikki lupaavat laitteiden toimivan hyvin. Tieto uusista teknisistä apuvälineistä ei siten välttämättä helpota viranomaisia, jotka tekevät teknisiä apuvälineitä koskevia valintoja. Valintoja tekevät tarvitsevat tietoa ennen kaikkea teknisten apuvälineiden kustannusvaikuttavuudesta eli siitä, onko kyseisellä apuvälineellä kyetty lisäämään asiakkaiden omatoimisuutta ja tätä kautta hillitsemään kustannusten kasvua.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityspyyntöön antaman vastauksen mukaan laatusuosituksessa on arvioitu kahden jo käytössä olevan apuvälineen kustannusvaikuttavuutta. Esimerkiksi lääkkeiden koostumisen annosjakelun on todettu vähentävän lääkehoitovirheitä ja lääkehukkaa. Tämän perusteella voidaan todeta, että hyvin pientä myönteistä kehitystä VTV:n suosituksen suuntaan on tapahtunut.

Hallitusohjelmaan kirjatusta kärkihankkeista yksi on iäkkäiden kotihoidon ja kaikenikäisten omaishoidon kehittäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kärkihankkeessa digitalisaatiolla ja erilaisilla teknisillä apuvälineillä on merkittävä rooli. Kehittämistyön ytimessä on sellaisten ratkaisujen kehittäminen, joiden avulla sähköisistä palveluista ja erilaisista kotona asumista tukevista teknisistä ratkaisuista saadaan muodostettua sellainen kokonaisuus, josta saatava tieto ja hyöty ovat laajasti niin asiakkaan, omaisten kuin ammattilaisten hyödynnettävissä asiakkaan parhaaksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityspyyntöön antaman vastauksen perusteella voidaan todeta, että pientä myönteistä kehitystä VTV:n suosituksen suuntaan on tapahtunut. Sen sijaan on vaikea arvioida sitä, antaako valmistella oleva ikäihmisten palveluja koskeva laatusuositus riittävästi tietoa vanhuspalveluissa teknisiä apuvälineitä hankkiville asiantuntijoille kustannusvaikuttavien apuvälineiden hankkimiseksi.

Tehostetun palveluasumisen yksiköiden vähimmäisvarustetasoa ei aiota täsmentää

Valtiontalouden tarkastusvirasto suositteli, että sosiaali- ja terveysministeriö täsmentää, millainen on asianmukainen vähimmäisvarustetaso tehostetun palveluasumisen yksiköissä. Suosituksen taustalla oli kysymys turvallisen hoidon takaamisesta asiakkaille, turvallisten työskentelyolosuhteiden turvaamisesta työntekijöille sekä siitä, että osa alueellisiin apuvälinekeskuksiin kuuluvista kunnista rahoittaa omien yksiköidensä varustetasoa muiden kuntien kustannuksella. Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen mukaan tehostetun palveluasumisen yksiköiden vähimmäisvarustetasoa ei ole määritelty eikä sellaista myöskään ole suunnitteilla. Ministeriö perustelee tätä sillä, että tehostettu palveluasuminen on luonteeltaan avohoitoa. Tämä merkitsee sitä, että asiakas vuokraa itselleen asunnon ja palvelut arvioidaan ja toteutetaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Ministeriön vastauksen perusteella VTV:n suositus ei ole johtanut eikä näytä myöskään jatkossa johtavan toimenpiteisiin. Tämän voi katsoa olevan yhteydessä yhteen hallituksen kärkihankkeeseen. Sujuvoitetaan säädöksiä -kärkihankkeella pyritään muun muassa purkamaan turhia säännöksiä ja keven-

tämään hallinnollista taakkaa. VTV:n suosituksen toteuttaminen tarkoittaisi tästä näkökulmasta kuitenkin yksityiskohtaisempaa sääntelyä ja lisäksi palveluntuottajien ja valvontaviranomaisten hallinnollista taakkaa.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Valtiontalouden tarkastusviraston kuudesta suosituksesta kolmessa ei ole toteutunut, yhden suosituksen voi katsoa toteutuneen ja kahden suosituksen suhteen on tapahtunut jonkin verran myönteistä kehitystä. Tuloksia selittää osaltaan se, että tarkastuksen suositukset on annettu ennen nykyistä maakunta-sote-uudistusta, joka tulee seuraavien vuosien aikana muuttamaan tarkastuskohteen toimintaympäristöä merkittävästi. Tämän seurauksena on ymmärrettävää, ettei osa suosituksista ole toteutunut. Lisäksi tämän hallituskauden Sujuvoitetaan säädöksiä -kärkihankkeen voi myös katsoa vaikuttaneen siihen, ettei kaikkia VTV:n suosituksia ole pantu toimeen.

Jatkossa teknisten apuvälineiden kustannusvaikuttavuutta koskevan tiedon merkitys korostuu entisestään sekä apuvälineitä hankittaessa että asiakkaan palvelutarvetta arvioitaessa. Tähän vaikuttaa pyrkimys vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta, mutta myös mahdollinen valinnanvapauslainsäädännön voimaantulo. Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa aihepiiriä viraston tarkastussuunnitelun yhteydessä toteutettavan toimintaympäristön seurannan ja sen perusteella laadittavien riskianalyyysien muodossa. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
ylivohtaja

Taina Rintala
tuloksellisuustarkastusneuvos