

Työpaperi 12/2023

Kehittämispolku iäkkäiden palvelujen henkilöstömitoitus -seurannan tiedonkeruun uudistamiselle

1.0

Hanna Alastalo, Johannes Kohal, Saana Saske

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annettu laki (980/2012, ns. vanhuspalvelulaki) uudistui 1.10.2020. Yksi uudistuksista oli iäkkäiden henkilöiden ympärivuorokautisen palveluasumisen (entisen tehostetun palveluasuminen) ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksiköissä noudatettavan vähimmäishenkilöstömitoituksen kirjaaminen lakiin. Tähän asti henkilöstömitoitusta oli ohjattu laatusuosituksella.

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (myöhemmin THL) on seurannut vuodesta 2013 alkaen lain toimeenpanoa ja toteutumista Vanhuspalvelujen tila -seurannalla käyttäen erillistiedonkeruuta. Tiedonkeruulla on seurattu sekä ympärivuorokautisen palveluasumisen että kotihoidon henkilöstörakennetta ja -määrää, asiakkaiden määrää ja henkilöstömitoitusta toimintayksikötasoisesti. Henkilöstömitoituksen kirjaaminen lakiin edellytti intensiivisempää seurantaa. Tiedonkeruun syklin tiivistyessä erillistiedonkeruu ei ole mahdollista. Ratkaisuna on siirtyä kertakirjaamisperiaatteella toimivaan tietojärjestelmistä tapahtuvaan tiedonkeruuseen.

Tässä työpaperissa kuvataan henkilöstömitoitusseurannan tiedonkeruun tulevien vuosien kehityspolku. Kehityspolun tarkoituksena on ohjata henkilöstömitoituksen tiedonkeruun uudistamisen toimeenpanoa. Kehityspolku on laadittu osana Valtava-hanketta, jossa uudistetaan kansallista sote-tietotuotantoa.

Sisällys

Versiohallinta	3
Johdanto	4
Henkilöstömitoituksen seurannan nykytilanne ja tietosisältö	5
Nykyinen erillistiedonkeruu suoraan toimintayksiköiden esihenkilöiltä	5
Palveluntuottajat ja toimintayksikkötiedot päivitettävästä tietokannasta	5
Seuranta-aika	6
Seurannan erillistiedonkeruulla kerättävä tietosisältö	6
Nykyisen tiedonkeruun menetelmän käyttö tiedonkeruun uudistuksen aikana ja tulevaisuudessa	8
Kehitysaskleet henkilöstömitoituksen seurannan uudistumisessa	9
Valtava- ja Virta-hankkeiden yhteistyö kansallisen tietosisällön tarkastelussa	9
THL-lain mukainen neuvottelumenettely tietosisällöstä ja tiedon toimittamisesta ja hallintopäätös	10
Kansallisen tietosisällön kuvaus	11
Toimintayksikön yksilöintitiedot	11
Päivätasoiset ympärivuorokautisen hoidon asiakasmäärät	11
Ammattiryhmittäisesti toteutuneet työajat	11
THL-lain mukainen hallintopäätös	12
THL:n tiedonhallintaratkaisun käyttöönoton valmistelu	12
Testaamalla tietosisältöä ja tiedon toimittamisen tapaa kohti pysyvää ratkaisua	12
Henkilöstömitoituksen seurantaan tarvittavien toimintayksikkötietojen saatavuus tulevaisuudessa	14
Uudistuvan tiedonkeruun hyödyt	15
Seurantatiedot osana hyvinvointialueiden tiedolla johtamista	15
Viranomaistoiminnassa tietopohjan laatu paranee	15
Lähteet	16

Versiohallinta

Versio ja julkaisuajankohta	Muutokset
Versio 1.0 3/2023	Ensimmäinen versio iäkkäiden palvelujen henkilöstömitoituksen seurannan kehityspolku -työraportista

Johdanto

Vanhuspalvelujen tila -seurannan kokonaisuuteen kuuluvalla ympärivuorokautisen palveluasumisen henkilöstömitoituksen seurannalla (myöhemmin henkilöstömitoituksen seuranta) pyritään tuottamaan se tietopohja, jolla vanhuspalvelulakiin kirjattua vähimmäismitoitusta, ja palvelujen henkilöstörakennetta ja asiakasmääriä pystytään seuraamaan, arvioimaan, valvomaan ja käyttämään tiedolla johtamisessa.

Tietosisältö kattavan tietopohjan saavuttamiseksi on kehittynyt vuodesta 2013 lähtien, jolloin vanhuspalvelulaki ensimmäisen kerran astui voimaan. Kehittämistyön aikana tiedot on saatu erillistiedonkeruulla suoraan iäkkäiden palveluja tuottavien toimintayksiköiden esihenkilöiltä. Kehitystyötä on viety eteenpäin vanhuspalvelulakiin kirjatun vähimmäishenkilöstömitoituksen ja tihentyvän tiedonkeruusyklin takia. Vanhuspalvelulain toisen vaiheen uudistuksen astuttua voimaan 1.1.2023, henkilöstömitoituksen seurannasta tuli THL:n velvoittava tiedonkeruu.

Tiedonkeruun kehittämisessä on suunnattava resursseja tietoja tuottavien organisaatioiden ohjeistukseen, tiedonkeruun teknisten valmiuksien rakentamiseen ja tiedon analysointiin sekä raportointiin. Tätä kehitystyötä on toteutettu vuosina 2020–2022 osana sosiaali- ja terveysministeriön Toivo-ohjelman alaista Valtava-hanketta. Valtava-hankkeen tavoitteena on uudistaa kansallista sote-tietotuotantoa palvelemaan viranomaisten seuranta-, arviointi-, ohjaus- ja valvontatehtävää sekä hyvinvointialueiden tietojohdamista. Toivo-ohjelman tavoitteena on suunnitella ja toteuttaa tiedolla johtamisen käytäntöjä, menetelmiä ja järjestelmiä, jotka mahdollistavat tiedolla johtamisen hyvinvointialueilla ja myös kansallisessa viranomaistyössä. (Soteuudistus.) Kehittämistyö henkilöstömitoitusseurannan osalta jatkuu myös vuonna 2023.

Tässä dokumentissa kuvataan henkilöstömitoituksen seurannan nykytila ja tulevien vuosien kehityspolku: kohti kansallista tietosisältöä ja tiedon toimittamista suorina tiedonsiirtoina. Tiedonkeruutavan uudistamisella on tarkoitus toteuttaa kertakirjaamisperiaate eli se ettei kerran tietojärjestelmiin kirjattua tietoa tarvitse uudelleen kirjata toisaalle, vaan tieto pystytään hyödyntämään suoraan tietojärjestelmistä. Näin erillistiedonkeruilla kerättävän tiedon kokoamiseen menevä aika palautuu ympärivuorokautista palveluasumista tuottavien yksiköiden normaaliin toimintaan.

Henkilöstömitoituksen seurannan nykytilanne ja tietosisältö

Iäkkäille suunnatun ympärivuorokautisen palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon henkilöstöä ja asiakasmääriä on seurattu toimintayksikkötasoisella tiedonkeruulla vuodesta 2013 alkaen, jolloin ensimmäinen vanhuspalvelulaki astui voimaan. Vuodesta 2014 tiedonkeruuta on tehty joka toinen vuosi osana lain toimeenpanon seuranta- ja hallituksen kärkihankkeiden tietopohjaa. Seuranta on tehty kotihoidon riittävyyden seurannan kanssa tiheytävällä syklillä puolivuositain vuodesta 2021 alkaen.

Koko seurantahistorian ajan tiedonkeruu on toteutettu sähköisellä lomakkeella, ja vuodesta 2014 THL:n oman lomakepalvelun kautta. Tiedonkeruussa on monta vaihetta, jossa tällä hetkellä tehdään paljon manuaalista työtä. Seuraavissa luvuissa esitellään henkilöstömitoituksen seurannan tämän hetken tilanne sekä avataan tähän mennessä käytettyä tietosisältöä.

Nykyinen erillistiedonkeruu suoraan toimintayksiköiden esihenkilöiltä

Henkilöstömitoituksen seurantaan on osallistunut noin 1 800 ympärivuorokautisen palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon toimintayksikköä per seurantakerta. Nykyistä tiedonkeruutapaa käytetään sekä henkilöstömitoituksen että kotihoidon riittävyyden seurannassa. Tiedonkeruutapa työllistää yksiköiden esihenkilöitä, jotka jokaisella tiedonkeruulla täyttävät seurantaan tarvittavat tiedot henkilöstön työajasta ja asiakasmääristä kolmen viikon seurantajaksoilta THL:n lomakepalvelun sähköiselle kyselylomakkeelle. Täytetyt tiedot tallentuvat suoraan THL tietokantaan.

Jokaiselle yksikölle yksiköidään oma kyselylomake sekä vastaustunnus ja salasana, joilla esihenkilö kirjautuu lomakepalveluun. Näin varmistetaan, että vastaus tulee oikeasta yksiköstä. Yksilöidyt tunnukset lähetetään esihenkilöille massapostituksena ennen seurantajakson alkua.

Palveluntuottajat ja toimintayksikötiedot päivitettävästä tietokannasta

Vanhuspalvelujen tila -seuranta ylläpitää tietokantaa seurannan piiriin kuuluvia palveluja tuottavista organisaatioista ja heidän yksiköistään. Seurantaan kuuluvat ympärivuorokautista palveluasumista, vanhainkotihoidon, sotainvalidien laitoshoidon sekä terveystieteiden pitkäaikaishoitoa tuottavat palveluntuottajat. Sotainvalidien laitoshoidon yksiköiden määrä on vähentynyt seurantakerrasta toiseen ja tällä hetkellä niitä on enää muutamia. Pitkäaikaista laitoshoidon seurantaan vuoden 2027 loppuun asti, jonka jälkeen palvelutyypin lakkautetaan ([Vanhuspalvelulaki 28.10.2022/876](#)). Tietokanta sisältää sekä henkilöstömitoituksen että kotihoidon riittävyyden seurantaan kuuluvat palveluntuottajat. Julkisten palveluntuottajien tiedot perustuvat aiemman seurantakierroksen tilanteeseen. Yksityisen palveluntuottajan tiedot perustuvat aiemman seurannan lisäksi THL:n sote-organisaatiorekisterin tietoihin. THL:n sote-organisaatiorekisteristä poimitaan yksityiset palveluntuottajat, joiden Valveri-palvelualakoodi on:

- 101 Ympäri- ja vuorokautinen laitoshoidon – vanhuksien
- 109 Tehostettu palveluasuminen – vanhuksien
- 164 Kotipalvelu – vanhuksien
- 232 Palveluasuminen – vanhuksien
- 340 Ympäri- ja vuorokautinen palveluasuminen – vanhuksien

Jokaista seurannan tiedonkeruuta varten luodaan oma toimintayksikötietokanta. Tietokanta sisältää sekä henkilöstömitoituksen että kotihoidon riittävyyden seurantaan osallistuvat yksiköt. Seurantojen piiriin kuuluvat yksiköt on kuvattu sivulla [Seurantaan vastaaminen \(thl.fi\)](#). Tietokannan pohjana toimii aiemman tiedonkeruun tietokanta. Tietokanta päivitetään THL:n sote-organisaatiorekisterin mukaisilla tiedoilla

yksityisten toimintayksiköiden osalta. Alun perin tarkoituksena oli käyttää THL:n rekistereitä myös julkisten toimintayksikköjen lähtötietoina, mutta THL:n sote-organisaatiorekisterissä julkisia toimintayksiköitä ei ole luokiteltu koodien avulla erilaisiin palvelutyyppeihin samalla tavalla kuin yksityisiä. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimipaikkarekisterin (TOPI) toimintayksikkötiedot olivat osittain ristiriidassa THL:n sote-organisaatiorekisterin kanssa. Syynä oli esimerkiksi TOPI-rekisterin päivittäminen harvemmin kuin THL:n sote-organisaatiorekisterin.

THL lähettää jokaiselle palveluntuottajalle tarkastettavaksi listan tämän toimintayksiköistä ennen tiedonkeruun alkamista. Toimintayksikkötietokanta päivitetään palveluntuottajilta saatujen tietojen perusteella.

Tietokanta sisältää palveluntuottajan y-tunnuksen ja nimen. Toimintayksiköistä tietoina ovat nimi, käyntiosoite, postinumero, sijaintikunta, kuntanumero, palvelutyyppi, yhteyshenkilön sähköpostiosoite, toimintayksikön OID-tunnus ja Valveri-palvelualakoodit. OID-tunnuksen lisäksi yksiköillä on THL:n luoma yksikötunnus (ns. vanpal-koodi) yksikön yksilöintiä varten.

Seuranta-aika

Seurantajakso on vanhuspalvelulain 20 §:n mukaisesti kolme viikkoa. Erillistiedonkeruussa yksiköillä on seurantajakson jälkeen 1–3 viikkoa aikaa lähettää vastauksensa THL:lle. Seurantajakso on kansallisesti kaikille yksiköille sama. Seuranta tehdään puolivuositain. Vuosina 2021–2022 puolivuositainen seuranta on tehty toukokuussa ja marraskuussa. Vuonna 2023 seuranta tehdään toukokuussa ja lokakuussa. Vuodesta 2024 alkaen seurannat tehdään huhti- ja lokakuussa. Seurantajakso alkaa kuun ensimmäisestä viikosta kesken seuraavat kolme viikkoa (21 pv).

Seurannan erillistiedonkeruulla kerättävä tietosisältö

Henkilöstömitoituksen seurannan tietosisältö pysyi pitkälti samanlaisena vuosina 2013–2018. Uudistuneen 1.10.2020 voimaan astuneen vanhuspalvelulain myötä tietosisältöä lähdettiin kehittämään. Seuraavat alaluvut kuvaavat tietosisältöä, joka oli käytössä vuoteen 2022 saakka. Erillistiedonkeruulla toteutetussa seurannassa kerättiin tietoa lomakkeen täyttäjistä, laskennallisesta henkilöstömäärästä, tukipalvelujen järjestämisestä, toteutuneesta työajasta ja asiakasmäärästä. Lisäksi kerättiin henkilöstötilanteen seurannan käyttöön tietoa rekrytoinneista ja yksiköiden henkilöstötarpeista. Erillistiedonkeruun tietosisältö tullaan yhdenmukaistamaan henkilöstömitoituksen tietosisällöstä ja tiedon toimituksesta tehdyn hallintopäätöksen mukaiseksi vuonna 2023. Päätöksen mukainen tietosisältö on kuvattu luvussa *Kansallisen tietosisällön kuvaus*.

Henkilöstörakenne ja henkilöstömäärä

Henkilöstömitoituksen seurannassa olevaa ammattiryhmittelyä ohjaa lokakuussa 2020 voimaan tullut uudistettu vanhuspalvelulaki. Erillistiedonkeruulla kerättävässä seurannassa ammattiryhmien ryhmittelyssä on pieniä eroavaisuuksia lain 3a §:ään kirjattuihin ammattiryhmiin verrattuna. Taulukossa 1 nähdään seurannassa tarkasteltavat ammattiryhmät. Ammattiryhmä ”muu sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus” tarkoittaa soveltuvan ammatti- tai erikoisammatti- tai opistotason tutkinnon suorittaneita ammattiryhmiä, joita ei ole erikseen nimetty ammattiryhmittelyssä. Taulukossa mainitsemattomia ammattikorkeakoulu- tai yliopistotutkinnon suorittaneita ei voida laskea mukaan tähän ryhmään, ellei heillä ole suoritettuna myös soveltuva ammatti-, erikoisammatti-, tai opistotason tutkinto. Muulla henkilöstöllä tarkoitetaan niitä työntekijöitä, joiden ammattiryhmää ei ole listauksessa mainittu. Muulla henkilöstöllä ei yleensä ole sosiaali- ja terveydenhuollon koulutusta.

Laskennalliseen henkilöstömäärään merkittiin suunnitelma välittömään asiakastyöhön osallistuvan henkilöstön lukumäärästä kokoaikaisina henkilöinä. Henkilöstömäärään laskettiin vain vanhuspalvelulain 3a §:n mukaiset ammattiryhmät. Osa-aikaiset työntekijät laskettiin heidän tekemänsä työpanoksen mukaisesti. Henkilöstöön laskettiin sekä yksikön oma henkilöstö että ostopalveluhenkilöstö. Työsuhteessa olevat opiskelijat laskettiin henkilöstömäärään siinä vaiheessa, kun työnantaja katsoi osaamisen olevan riittävä tehtävään.

Toteutunut työaika

Työaika kerättiin ammattiryhmittäin jokaiselta seurantajakson päivältä tunteina ja minuutteina. Välittömään asiakastyöhön osallistuvat ammattiryhmät ovat sisällöltään samat kuin vanhuspalvelulaissa. Lisäksi vuoteen 2022 saakka seurattiin laitosapulaisten ja muun henkilöstön toteutunutta työaika. Päiväkohtainen työaika jaetaan välittömään ja välilliseen työaikaan. Toimintayksikkö käyttää jaottelussa valvontaviranomaisten antamaa ohjetta välittömän ja välillisen asiakastyön määrittelystä vanhusten tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon toimintayksiköissä (Valvira 2020).

Taulukko 1. Henkilöstömitoituksen erillisseurannassa seurattavat ammattiryhmät

Ammattiryhmät
Toimintayksikön johtajat, osastonhoitajat, vastuuhenkilöt
Apulaisosastonhoitajat, tiimivastaavat
Sairaanhoitajat, terveydenhoitajat
Lähihoitajat, perushoitajat
Hoiva-avustajat
Fysioterapeutit
Toimintaterapeutit
Sosiaalihoitajat ja -kasvattajat
Geronomit
Sosionomit AMK
Virikeohjaajat ja muut vastaavat ohjaajat
Muu sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus
Kuntoutuksen ohjaajat
Kodinhoitajat
Hoitoapulaiset ja kotiaavustajat
Laitosapulaiset
Muu henkilöstö

Asiakasmäärä

Asiakasmäärä kerätään päiväkohtaisesti. Asiakasmäärä jaettiin vuoteen 2022 saakka pitkäaikaista ja lyhytaikaista hoitoa saaviin asiakkaisiin. Asiakasmäärä pyöristetään lähimpään kokonaislukuun. Jos asiakas on poissa osan päivää, asiakas lasketaan mukaan siltä osin kuin asiakkaan hoivavastuu on yksikön henkilöstöllä.

Tukipalvelujen järjestäminen

Tukipalveluista erillistiedonkeruussa seurataan siivouksen, pyykkihuollon ja ruokapalvelun järjestämistä. Yksikkö ilmoittaa, tuottaako se palvelun kokonaan tai osittain itse, tai järjestetäänkö palvelu ostopalveluna tai muulla tavoin.

Muut kysymykset

THL on kerännyt seurannan kehittämistä varten tietoa muun muassa siitä, mihin yksikön vastaus välittömästi asiakastyöstä perustuu, missä muodossa työaika saadaan luettua tietojärjestelmästä sekä saadaanko välittömän asiakastyön tunnit luettua tietojärjestelmästä.

Iäkkäiden palvelujen henkilöstötilanteen seuranta varten on kerätty tietoa toteutettujen rekrytointiprosessien lukumäärästä vakituisiin ja määräaikaisiin sekä sote-henkilöstöön ja muuhun henkilöstöön jaettuna. Lisäksi on kerätty tietoa epäonnistuneiden rekrytointiprosessien lukumäärästä. Henkilöstötilannetta on seurattu myös ylitöiden, vuokratyövoiman, kouluttamattoman henkilöstön, sote-opiskelijoiden, sijaispoolin ja vajaalla henkilöstöllä toimimisen yleisyyden perusteella. Lisäksi on pyydetty arvioimaan lisähenkilöstön tarvetta, jotta 0,7 vähimmäismitoitus saavutetaan.

Nykyisen tiedonkeruumenetelmän käyttö tiedonkeruun uudistuksen aikana ja tulevaisuudessa

Nykyinen erillistiedonkeruu, joka toteutetaan THL:n lomakepalvelun kautta, on toimiva väline kerätä tietoja silloin, kun muuta ratkaisua ei tietojen keräämiselle vielä ole. Tällainen tietojen keräystapa on kuitenkin haasteellinen ja raskas toimintayksiköiden esihenkilöille, jotka tässä tapauksessa tietoja THL:lle toimittavat. Erillistiedonkeruussa on myös riskinä, etteivät toimintayksiköiden esihenkilöiden yhteystiedot ole palveluntuottajien tekemän päivityksen jälkeenkään ajantasaisia ja tiedot jäävät tämän vuoksi puuttumaan. Suoraan toimintayksiköiden esihenkilöiltä kerättävässä tiedossa on myös aina inhimillisten virheiden mahdollisuus, kun vastauksia kirjataan käsin. Nykyisellä tiedonkeruutavalla kuitenkin tavoitetaan kattavasti toimintayksiköt ja tiedot saadaan kerättyä kansalliseen seurantaan.

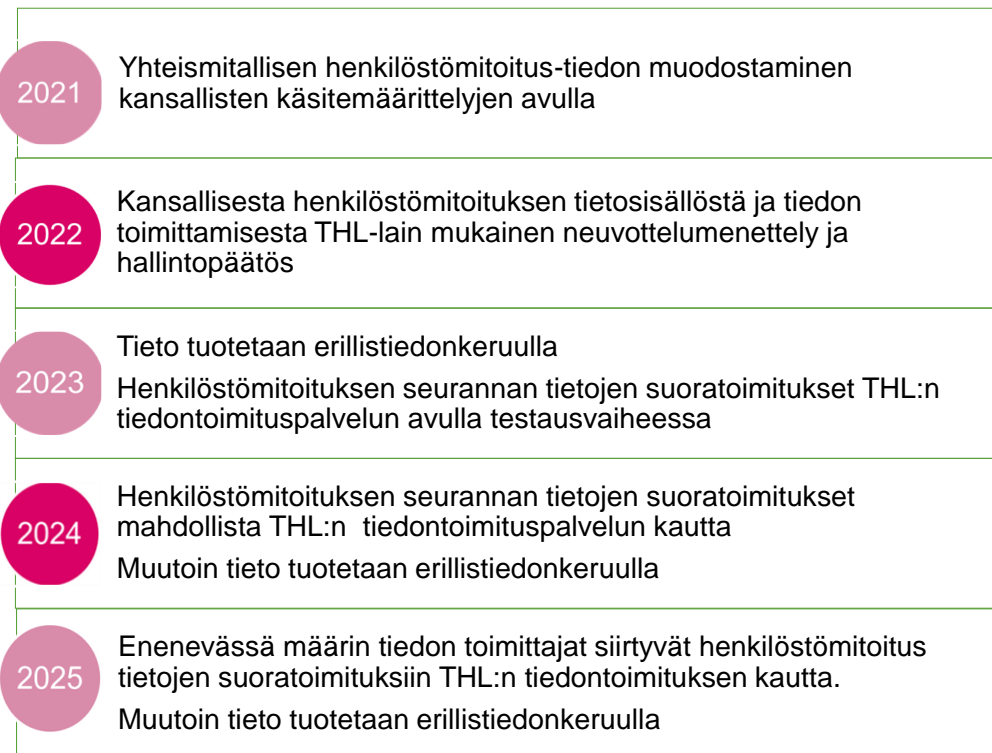
Erillistiedonkeruussa kerättävät tiedot ovat pitkälti tietoja, joita kirjataan jo nyt toimintayksiköiden käyttämiin tietojärjestelmiin. Kertakirjaamisperiaatteen toteutuminen on yksi tiedonkeruun uudistamisen johtotavoitteista. Sitä kohti kuljetaan, mutta siirtymävaiheen aikana vanhaa tiedonkeruutapaa on pidettävä avoinna seurantatietojen saamiseksi kansallisella tasolla.

Nykyistä tiedonkeruutapaa THL:n lomakepalvelun kautta jatketaan henkilöstömitoituksen seurannan uudistamisen ja kehitystyön aikana. Uudistustyön tuloksena tiedot on tarkoitus saada uudella tavalla kattavasti suoraan tietojärjestelmistä, mutta nykyistä erillistiedonkeruuta toteutetaan ainakin vuoteen 2030 saakka.

Kehityskaskeleet henkilöstömitoituksen seurannan uudistumisessa

Henkilöstömitoituksen seurannan kehittämisen suunnittelu aloitettiin heti vuoden 2020 aikana, kun vähimmäishenkilöstömitoitus kirjattiin vanhuspalvelulakiin. Kehitystyötä lähdettiin edistämään sosiaali- ja terveysministeriön Toivo-ohjelman Valtava-hankkeessa. Kehitystyötä on toteutettu Valtava-hankkeessa vuosina 2020–2022 ja kehitystyö jatkuu vuonna 2023. Kuvasta 1 nähdään, miten kehitystyötä on eri vuosina viety askeltaen eteenpäin. Seuraavissa luvuissa tuodaan esiin näitä henkilöstömitoituksen seurannan kehitystyössä tehtyjä työvaiheita. Luvuissa kuvataan tietosisältötyötä, jossa tarkasteltiin tietosisältöä käsite käsitteeltä. Lisäksi kuvataan Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetun lain (ns. THL-laki 68/2008) mukaisen neuvottelumenettelyn vaiheita. Lisäksi kuvataan uudistuvaa tiedontoimitustapaa valmistelevia teknisiä osia, jotta seurannassa voitaisiin ottaa vastaan tietoja THL Tiedontoimituspalvelun kautta vuodesta 2024 lähtien.

Vanhuspalvelujen henkilöstömitoitus seuranta



Kuva 1. Henkilöstömitoituseurannan kehitystyössä otetut etenemisaskeleet.

Valtava- ja Virta-hankkeiden yhteistyö kansallisen tietosisällön tarkastelussa

Henkilöstömitoituksen seurannassa kerätty vanhuspalvelulain ohjaama tietosisältö oli jo suurelta osin muotoutunut, kun kansallista tietosisältöä työstettiin yhteistyössä Virta-hankkeen kanssa, jonka tavoitteena oli kehittää hyvinvointialueiden yhtenäisiä tietojohdantamisen malleja ja tietosisältöjä sekä organisaatioiden tietojohdantamisen kyvykkyyttä. Virta-hanke oli Valtava-hankkeen rinnakkaishanke sote-tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelmassa (Toivo-ohjelma). Henkilöstömitoituksen seurannan kehittämistä on tehty hankkeiden yhteistyönä vuodesta 2020 alkaen. Virta-hankkeesta yhteistyöhön osallistui

DigiFinland ja Valtava-hankkeesta THL. Yhteistyössä tavoitteena oli yhteismitallisen henkilöstömitoitustiedon muodostaminen kansallisten käsitelmärittelujen avulla. Työn tuloksena kuvattiin henkilöstömitoituksen seurannassa käytettävät käsitteet, ja luotiin käsitelmälli ja käyttötapauskuvaus. Käsitteet, tietorakenne ja käsittely-/laskentasaännöt olivat pohja henkilöstömitoitustiedon muodostamiselle. Käyttötapauskuvauksen tarkoituksena oli kuvata sote-järjestäjien tietotarve henkilöstömitoituksesta suhteessa vanhuspalvelulain asettamiin vaatimuksiin, ja tavoitella henkilöstömitoituksen tuottamiseksi automatisoidusti alueen päivittäisjohtamisen tarpeisiin ja sitä kautta myös kansalliselle tasolle.

Vuonna 2021 koottiin kehittäjäverkosto testaamaan ja jatkokehittämään kansallista tietosisältöä ja työstettäviä materiaaleja. Kehittäjäverkkoon osallistui jäseniä Etelä-Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun, Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen tulevilta hyvinvointialueilta. Lisäksi mukana oli Helsingin kaupunki ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira. THL työsti tietosisältöä myös yksityisen palveluntuottajan kanssa. Helsingin kaupunki testasi tietosisällön poimimista tietojärjestelmästä. Testissä huomattiin, että tietojen saaminen THL:n vaatimaan muotoon vaati vielä huomattavasti manuaalista työtä.

Valmistuneet materiaalit julkaistiin keväällä 2022 [Vanhuspalvelujen tila -seurannan hankesivuilla](#) kaikkien saataville yhtenäisen ja yhteismitallisen tiedontuottamisen tueksi. Lisäksi materiaalit ovat saatavilla DigiFinlandin alustan kautta DigiFinlandin hyvinvointialueiden tietojohdantiverkostolle.

THL-lain mukainen neuvottelumenettely tietosisällöstä ja tiedon toimittamisesta ja hallintopäätös

THL:n on THL-lain 5d §:n mukaan kuultava tiedonantajia edustavia organisaatioita tai järjestöjä ennen kuin se tekee päätöksen tiedonantovelvollisuudesta. Neuvottelumenettely toteutettiin vuonna 2022 kaksiosaisena. Ensimmäisessä osassa hyvinvointialueiden valmistelijoille ja yksityisille palveluntuottajille lähetettiin kirjallinen kommentointipyyntö koskien päätösluonnosta ja luonnoksen liitteenä ollutta tietosisältöä. Kommentointiaika oli 17.5.–21.6.2022, ja tänä aikana 38 tahoja lähetti kommentin. Kommentin lähetti kahdeksan tulevaa hyvinvointialuetta, seitsemän suurta yksityistä palveluntuottajaa, 20 pientä yksityistä palveluntuottajaa sekä Hali ry.

Neuvottelun toinen osa toteutettiin keskustelutilaisuutena 8.6.2022, johon osallistui 35 THL:n ulkopuolista henkilöä. Osallistujia oli hyvinvointialueilta, kunnista, suurista ja pienistä yksityisistä yrityksistä sekä järjestöistä. Keskustelutilaisuudessa käytiin läpi henkilöstömitoitusseurannan kehitystä ja neuvottelumenettelyn etenemisen aikataulua sekä seurantaan tarvittavaa tietosisältöä ja uudistuvaa tiedontoimitustapaa. Keskustelutilaisuuteen osallistuneiden puheenvuoroissa nousi esiin muun muassa uudistuvan tiedontoimitustavan ja siihen tarvittavan tietojärjestelmäkehityksen kustannukset sekä siirtymäaikataulu uudistuvaan tiedontoimitustapaan. Yleisesti keskustelijat pitivät henkilöstömitoituksen seuranta tarpeellisena.

Neuvottelumenettelyssä esitettiin kaksi vaihtoehtoista tapaa tietojen toimittamiselle.

- Malli 1: Tiedot toimitetaan THL:lle niin, että hyvinvointialue toimittaisi kaikkien omien yksiköidensä tiedot yhtenä raporttina, ja yksityiset palveluntuottajat toimittaisivat omat tietonsa THL:lle.
- Malli 2: Tiedot toimitetaan hyvinvointialueen kaikilta palveluntuottajilta hyvinvointialueen kautta THL:lle. Eli yksityiset palveluntuottajat olisivat toimittaneet yksikköjensä tiedot sille hyvinvointialueelle, jonka alueella toimivat ja hyvinvointialue olisi toimittanut kaikkien alueensa palveluntuottajien (sekä yksityisten että julkisten) tiedot yhtenä raporttina THL:lle.

Neuvottelumenettelyssä kommentin lähettäneistä 58 prosenttia kannatti Malli 1:stä ja 17 prosenttia Malli 2:sta. Tämän perusteella päätettiin edetä Mallin 1 mukaisesti.

Neuvottelumenettelyssä kommentoineista 26 prosenttia voisi alkaa toimittaa tietoja vuosina 2023–2024, 40 prosenttia vuosina 2025–2027 ja 34 prosenttia myöhemmin. Kommentin lähettäneistä suurin osa (90 %) koki tietojen toimittamisen kahdesti vuodessa sopivaksi sykliksi.

Kansallisen tietosisällön kuvaus

Henkilöstömitoituksessa lasketaan yhteen seurantajakson aikana toteutuneet välittömän asiakastyön tunnit, jotka jaetaan yhden henkilön laskennallisella kolmen viikon työajalla (114,75 h) ja ympärivuorokautisen hoidon asiakkaiden määrällä ([esimerkki Vanhuspalvelujen tila -seurannan hankesivuilla](#)). Vain vanhuspalvelulain 3a §:n mukaisten ammattiryhmien välitön asiakastyöaika huomioidaan. Seurantajakson määrittelyyn tarvitaan tiedonkeruun aloitus- ja lopetusajankohdat päivätasolla.

Jotta henkilöstömitoitus voidaan laskea kullekin toimintayksikölle, tarvitaan taulukossa 2 mainitut tietopakettit. Neuvottelumenettelyssä kommentoineista 73 prosenttia piti tietosisältöä melko tai täysin oikeanlaisena kansalliseen henkilöstömitoituksen seurantaan. Seuraavana tarkastellaan tietosisältöä tietopaketti kerrallaan tuoden esiin kommentteja kehittäjäverkostosta ja neuvottelumenettelyyn osallistuneilta. Lisäksi tuodaan esiin toteutuneisiin työtunteihin liittyvien kysymysten tuloksia, joita esitettiin erillistiedonkeruun yhteydessä ympärivuorokautisen palveluasumisen toimintayksiköille.

Taulukko 2. Henkilöstömitoituksen seurannan tietosisällön pääpiirteet

Henkilöstömitoituksen seurannassa kerättävät tiedot
Palvelua toteuttavan toimintayksikön yksilöintitiedot ja seuranta-aikaan liittyvät tiedot
Päivätasoiset ympärivuorokautisen hoidon asiakasmäärät
Päivätasoiset henkilöstön ammattiryhmittäiset toteutuneet välittömän työn työtunnit
Päivätasoiset henkilöstön ammattiryhmittäiset toteutuneet välillisen työn työtunnit

Toimintayksikön yksilöintitiedot

Seurannan toteuttamista varten tarvitaan tiedot, joilla toimintayksikkö voidaan tunnistaa ja yksilöidä. Näitä ovat palveluntuottajan y-tunnus ja toimintayksikön yksilöintitunnus, OID-koodi. Marraskuussa 2021 noin 16 prosentilla yksiköistä, eli 300 yksiköllä, ei ollut yksilöivää OID-koodia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että OID-koodin mukainen yksikkö on jaettu seurannassa pienempiin seurantayksiköihin, tai seurantayksikköön on yhdistetty useita oman OID-koodin omaavia yksiköitä.

Päivätasoiset ympärivuorokautisen hoidon asiakasmäärät

Neuvottelumenettelyyn kommentin lähettäneistä 70 prosenttia katsoi haastavaksi asiakkaiden erottelun pitkäaikaisiin ja lyhytaikaisiin asiakkaisiin. Neuvottelumenettelyn perusteella päätettiin, että asiakasmäärät ilmoitetaan jokaiselta seurantajakson päivältä päivätasoisesti. Asiakasmäärää ei jaeta pitkäaikaisiin ja lyhytaikaisiin asiakkaisiin, vaan tiedot kerätään kokonaisasiakasmääränä.

Ammattiryhmittäisesti toteutuneet työajat

Toteutunut työaika kerätään ammattiryhmittäin tunteina jokaiselta päivältä erikseen. Työaika tulee lisäksi erotella välittömään ja välilliseen työaikaan. THL:n käyttämät ammattiryhmät ovat sisällöltään yhtenevät vanhuspalvelulain 3a §:n kanssa. Ryhmittelyssä on pieniä eroavaisuuksia. Hoitoapulaiset ja kotiaivustajat poistetaan välittömään asiakastyöhön osallistuvista ammattiryhmistä vuoden 2027 päättyessä.

Kehittäjäverkosto koki koulutukseen perustuvan ammattiryhmäjaon haasteellisenä. Henkilöstöjärjestelmissä käytetään tehtävänimikkeitä, ei koulutustietoa. Verkostossa todettiin kuitenkin, että tehtävänimikkeet vaihtelevat organisaatioittain, ja tästä syystä yhdistäminen THL:n keräämiin ammattiryhmiin on tehtävä tiedon lähettäjän päässä. Sekä kehittäjäverkosto että neuvottelumenettelyyn osallistuneet kokivat haasteelliseksi sen, että oman yksikön ulkopuolisten henkilöiden tunteja ei ole työvuorojärjestelmässä. Tämä koskee esimerkiksi kiertävää henkilöstöä, sijaisia ja ostopalveluhenkilöä.

Neuvottelumenettelyn perusteella työajan jakaminen eri palvelutyyppeiden kesken on haastavaa. Haasteita on yksiköillä, jotka tarjoavat sekä yhteisöllistä asumista että ympärivuorokautista palveluasumista. Sama haaste on yksiköillä, joissa vain osa asiakkaista on iäkkäitä.

Välittömän ja välillisen työajan erottelu koettiin haasteelliseksi sekä kehittäjäverkostossa että neuvottelumenettelyn kommentteissa. Neuvottelumenettelyyn osallistuneista 68 prosenttia totesi, ettei välittömän asiakastyön määrää ole tällä hetkellä saatavissa tietojärjestelmistä. Neuvottelumenettelyssä kommentoineista palveluntuottajista 11 prosenttia saa työajan poimittua välilliseen ja välittömään työhön eroteltuna, 21 prosentilla tiedon kokoaminen on haastavaa ja 68 prosenttia ei saa työaika vielä tietojärjestelmissä eroteltua.

Henkilöstömitoituksen seurannan erillistiedonkeruussa kysyttiin toukokuussa 2022 yksiköiltä (n=1 824), saavatko ne tietojärjestelmästä suoraan työntekijöiden toteutuneet välittömän työn tunnit. Yksiköistä 36 prosenttia saa tiedot jo nyt, 22 prosenttia suunnittelee toiminnallisuuden käyttöönottoa vuoteen 2024 mennessä ja 42 prosenttia ei saa tietoja, eikä tähän liittyvää kehittämistä ole suunnitteilla. Yksityinen sektori oli julkista sektoria pidemmällä kehityksessä toukokuussa 2022. Yksityisistä toimintayksiköistä 44 prosenttia saa tiedot jo tietojärjestelmästä ja 24 prosenttia suunnittelee toteuttamista vuoteen 2024 mennessä. Julkisista yksiköistä välittömän työn tunnit saatiin eroteltua 29 prosentilla yksiköistä ja toteutusta suunniteltiin 20 prosentilla yksiköistä. Julkisista toimintayksiköistä 51 prosenttia ei saa välittömän työntunteja eroteltuna, eikä ole suunnittelemassa tämän toteuttamista.

Neuvottelumenettelyssä pyydettiin kommentoijilta arviota siitä, missä muodossa toteutuneet työaikatiedot pystyttäisiin tuottamaan. Kommentin lähettäneistä 56 prosenttia vastasi, että työaika on helpompi tuottaa tunteina kuin minuutteina, ja 39 prosentin mukaan muodolla ei ole väliä.

Henkilöstömitoitus lasketaan välittömästä työajasta. Seurannassa kerätään tämän lisäksi henkilöstön välillinen työaika, jotta ympärivuorokautisen palveluasumisen yksiköiden henkilöstörakennetta ja välittömän työn osuuden muutoksia pystytään seuraamaan.

THL-lain mukainen hallintopäätös

Neuvottelumenettelystä saatujen palautteiden perusteella hallintopäätös ja tietosisältö saatiin työstettyä loppuun. Hallintopäätös allekirjoitettiin 21.12.2022 ja se astui voimaan vuoden 2023 alusta. Hallintopäätös on saatavilla THL:n [hallintopäätökset](#)-sivulta. Hallintopäätökseen merkittiin neuvottelumenettelyissä saadun palautteen perusteella siirtymäajaksi 2030, johon asti tietojen toimittaminen on mahdollista myös erillistiedonkeruulla THL:n lomakepalvelun kautta.

THL:n tiedonhallintaratkaisun käyttöönoton valmistelu

THL:n Tiedontoimituspalvelua on kehitetty Valtava-hankkeessa. Henkilöstömitoituksen seurannassa tullaan käyttämään THL:n tiedontoimituspalvelua. Käyttöönoton valmistelutöitä on tehty Valtava-hankkeen alaisessa Henkilöstömitoitus ja kotihoidon riittävyys -projektissa. Tämä uusi tiedonhallintaratkaisu on tarkoitettu yhdenmukaiseen tiedon toimitukseen aineistosta riippumatta. Palvelu on myös geneerinen toimitettavan aineiston tietosisällön näkökulmasta. THL on julkaissut Tiedontoimituspalvelun [tekniset ohjeet](#). Tietovirtojen kuvaukset tiedon toimittajilta THL:lle, ja tiedon toimitukseen tarvittava aineistokohtainen metatietokuvaus ovat valmistuneet vuoden 2023 alussa. THL:n Tiedontoimituspalvelun kautta toimitettujen tietojen testausta tullaan tekemään vuonna 2023 ja rinnalla tiedot toimitetaan lisäksi THL lomakepalvelun kautta erillistiedonkeruuna. Ne toimijat, jotka eivät tietojen toimitusta THL:n Tiedontoimituspalvelun kautta testaa, ovat veloitettuja toimittamaan tiedot erillistiedonkeruun kautta.

Testaamalla tietosisältöä ja tiedon toimittamisen tapaa kohti pysyvää ratkaisua

Yhtenä kehitystyön päämääränä on valmistella tietojen siirtyminen suorina tiedonsiirtoina kansallisen tason henkilöstömitoitusseurantaan. Jotta tiedontoimittamisprosessi on mahdollista ottaa käyttöön, on sitä tarve testata. Testaamalla pystytään tarkastelemaan tietosisällön laatua ja prosessin eri vaiheita.

Henkilöstömitoituksen seurannassa tietosisällön ja tiedontoimitustavan testaus tulee tapahtumaan vuoden 2023 aikana. Tarkoituksena on, että halukkaat toimijat voivat ilmoittautua mukaan. Ensin tarkastellaan testaukseen mukaan tulevien toimijoiden kyvykkyys toimittaa henkilöstömitoituksen seurantaan tarvittavia tietosisältöjä. Testaukseen osallistuville toimijoille järjestetään yhteistapaamisia, joissa käsitellään testaamisessa nousseita kokemuksia, kysymyksiä ja ongelmia. Testausta tehdään yhtä aikaa erillistiedonkeruun kanssa, jotta saatuja tietoja voidaan tarkastella, ja varmistaa suorina tiedonsiirtoina siirtyvän tiedon laatu. Tavoitteena on, että vuodesta 2024 alkaen on mahdollista toimittaa tiedot THL:n Tiedontoimituspalvelun kautta tiedontoimittajien tietojärjestelmien valmiuksien mukaan.

Henkilöstömitoituksen seurantaan tarvittavien toimintayksikkötietojen saatavuus tulevaisuudessa

Henkilöstömitoituksen seurantaan tarvittavat toimintayksikkötiedot taataan toistaiseksi THL:n toteuttamalla yhteystietojen päivitysprosessilla, joka kuvattiin raportissa aiemmin. Tällä hetkellä henkilöstömitoituksen seurannassa olevilla toimintayksiköillä on seurannan oma yksilöintitunnus (vanpal-koodi), joilla yksiköt identifioidaan. Tulevaisuudessa tavoitteena on, että OID-tunnuksia tullaan käyttämään seurannassa toimintayksiköiden yksilöintitunnuksina. Myös päivitysprosessia tullaan kehittämään, ja pyritään hyödyntämään Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ylläpidettäväksi tulevaa uutta sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatio- ja valvontatietojen rekisteriä eli Soteri -rekisteriä (Valvontalaki HE 299/2022 vp).

Uudistuvan tiedonkeruun hyödyt

Seurantatiedot osana hyvinvointialueiden tiedolla johtamista

Valtava- ja Virta-hankkeiden yhteistyön tavoitteena on ollut, että tiedot kerätään osana hyvinvointialueiden tiedolla johtamisen kokonaisratkaisua. Alueilla on tarve seurata henkilöstömitoitusta päivittäisessä toiminnassaan, ja mahdollisimman automatisoidusti ja ajantasaisesti tuotettu tieto antaa työkaluja johtamisen tarpeisiin. Automatisoitu ja ajantasainen tieto on hyvinvointialueille tärkeää, jotta ne voivat reagoida mahdollisimman nopeasti tulleisiin poikkeamiin johtamisen keinoin. Yhteismitallisilla menetelmillä seuraaminen helpottaa myös tietojen toimittamista kansallisen tason seurantaan. Neuvottelumenettelyssä vuonna 2022 kommentoineista 59 prosenttia käytti henkilöstömitoituksen seurannan tietosisältöä jo seurannassaan, arvioinnissaan, valvonnassaan tai tiedolla johtamisessaan. Lisäksi 26 prosenttia käyttää tietoja osittain, eli eivät käytä tietosisältöä kokonaisuudessaan, mutta käyttävät esimerkiksi seurannasta laskettavaa mitoitustilastusta. Kun kaikilta ympärivuorokautisen palveluasumisen toimijoilta saadaan yhteismitalliset tiedot, voidaan samalla tietopohjalla tuotettua tietoa käyttää yhden hyvinvointialueen sisällä, eri alueiden vertailuun, ja tiedon tuottamiseen kansallisille toimijoille. Yhteismitallinen tieto luo pohjan palvelun laadun tarkastelulle ja kehittämiseksi sekä paikallisella että kansallisella tasolla.

Viranomaistoiminnassa tietopohjan laatu paranee

Erillistiedonkeruussa tietoja siirretään manuaalisesti tietojärjestelmästä THL:n lomakkeille, ja tietojen syöttämisessä voi tapahtua inhimillisiä virheitä. Näitä varten THL on tehnyt syötettyihin tietoihin loogisuustarkastuksia ja pyytänyt henkilöstömitoituksen seurantaan vastanneita korjaamaan huomattavat poikkeamat. Samaa tarkastustoimintaa tullaan jatkamaan suorissa tiedontoimituksissakin. Tarkastuksissa löydetty poikkeamat tiedotetaan tietojen toimittajalle, jolloin toimittajat voivat myös tarkastaa tietojen kirjaamiskäytännöt ja tarvittaessa kehittää niitä. Näin tiedon laatu paranee kirjaamisesta lähtien. Tietojen siirtyminen suoratoimituksina parantaa tiedon laatua, koska tieto kirjataan vain kerran, jolloin inhimillisten virheiden määrä vähenee.

Tiedon laadun paraneminen uudistuvalla tiedontoimitustavalla tulee kestämään useamman vuoden, koska suoriin tiedontoimituksiin tullaan siirtymään asteittain. THL:n antaman hallintopäätöksen mukaan suoriin tiedonsiirtoihin olisi siirryttävä vuoteen 2030 mennessä. Erillistiedonkeruu tulee säilymään tietojen suoratoimitusten rinnalla siihen asti, että tiedot tullaan saamaan uudistuvalla toimitustavalla kattavasti. Tässä siirtävävaiheessa poikkeamatarkistuksia tullaan edelleen tekemään erillistiedonkeruussa, ja ne sisällytetään myös suoriin tiedontoimituksiin.

Henkilöstömitoituksen seurannan tietoja käytetään valvontaviranomaiset toimissa. Tämän lisäksi tietoja käytetään kansallisen sote-arvioinnin osana sekä ikääntyneisiin liittyvissä erilaisissa ohjelmissa, hankkeissa ja laatusuosituksissa. Kattava ja tietopohjaltaan laadukas seuranta-aineisto antaa luotettavan pohjan tarkastella ympärivuorokautisen palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon henkilöstömitoituksen tilaa ja muutoksia aina toimintayksikötasolta koko maan tasolle.

Lähteet

- Laki ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista (2012/980) <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120980>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (Valvontalaki) hyväksytty 28.2.2023, HE 299/2022 vp https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_299+2022.aspx
- Laatusuositus hyvän ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi 2020–2023: Tavoitteena ikäystävällinen Suomi <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162455>
- Soteuudistus. Toivo-ohjelmassa kehitetään hyvinvointialueiden tietojohdantamista ja uudistetaan kansallista sote-tietopohjaa. Saatavissa: <https://soteuudistus.fi/toivo-ohjelma>
- [THL Tiedontoimituspalvelu – Tekninen ohjeistus](#)
- Toivo-ohjelma (Sote-tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelma) <https://soteuudistus.fi/toivo-ohjelma>
- [Työkaluja sote-tiedon tuottamiseen ja hyödyntämiseen](#) (päivitetty 7.10.2022)
- Valtava-hanke (Kansallisen sote-tietotuotannon uudistaminen) <https://innokyla.fi/fi/kokonaisuus/kansallisen-sote-tietotuotannon-uudistaminen-valtava-hanke>
- Valvira 2020. Välittömän ja välillisen asiakastyön määrittely vanhusten tehostetun palveluasumisen ja laitoshoidon toimintayksiköissä. Saatavissa: https://www.valvira.fi/documents/14444/326610/Valittoman_ja_valillisen_asiakastyon_maarittely.pdf/926d58c9-d7c1-9666-1a10-25326007de24?t=1603955312644