

SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS VUODELTA 2012

Asiakkaiden aseman ja oikeuksien tarkastelua Akaan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa sekä Hattulan, Hausjärven, Janakkalan, Lopen ja Urjalan kunnissa

Loippo, Satu



SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS VUODELTA 2012

Asiakkaiden aseman ja oikeuksien tarkastelua Akaan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kaupungeissa sekä Hattulan, Hausjärven, Janakkalan, Lopen ja Urjalan kunnissa

Satu Loippo
Pikassos 5.4.2012



Saatteeksi

Vuotta 2012 koskeva sosiaaliasiamiehen selvitys on allekirjoittaneen kymmenes selvitys. Selvitykseen liittyy laaja kuntakysely, joka on laadittu yhteistyössä eri sosiaalialan osaamiskeskuksissa toimivien sosiaaliasiamiesten kesken. Kyselyyn vastasi 37 kuntaa, isäntäkuntaa, yhteistoiminta-aluetta tai liikelaitosta. Tässä selvityksessä tarkastelu kohdistuu kuitenkin vain sopimuskuntiin.

Luvussa kaksi tarkastellaan pidemmältä ajalta - osittain koko kymmenen vuoden jaksolta - joitakin eri sektoreilla esiin nousseita teemoja sekä niissä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Kaikki esittämäni tapauskuvaukset ovat kuitenkin vuodelta 2012. Niiden avulla olen halunnut nostaa esille sekä ilmiön näkymistä sosiaaliasiamiestoiminnassa että havainnollistaa palvelujen saajan kokemusta.

Selvityksen kuntakohtainen tarkastelu luvussa kolme on tällä kertaa vain tilastollinen. Varsinaista johtopäätösosiota selvityksessä ei ole.

Kunnat ovat usein esittäneet minulle hyvin ymmärrettävän toiveen kuulla selvityksessä myös kunnan onnistumisista sosiaalipalveluiden tuottamisessa ja asiakkaan palveluprosesseissa. Selvitys perustuu aina asiakkaiden palautteisiin, jotka ilmentävät yleensä asiakkaan kokemaa epätietoisuutta ja tyytymättömyyttä palveluprosessiin tai kohtaamiseen työntekijän kanssa. Tiedän, että kunnissa myös onnistutaan, vaikka en juuri pysty niitä selvityksissäni arvioimaan.

Haluan osoittaa erityiskiitokseni Hattulan, Hämeenlinnan ja Janakkalan sosiaalitoimen henkilökunnalle myötämielisestä suhtautumisesta sosiaaliasiamiestoimintaa kohtaan koko kymmenen vuoden ajan ja lukuisista tuloksellisista palvelujen laadun parantamiseen tähtäävistä toimista vuosien aikana.

Kiitos kuntien viranhaltijoille kiinnostavista ideoista ja myönteisistä ajatuksista!

Tampereella 5.4.2013

SISÄLLYS

Saatteeksi	
1 Johdanto	1
1.1. Asiakaslaki asiakkaan oikeuksien edistäjänä.....	1
1.2. Hyvä hallinto ja laintuntemus oikeusturvatakeina.....	2
1.3. Kunnat sosiaalipalvelujen tuottajina	4
2 Asiakkaiden yhteydenotot sosiaaliasiamieheen	6
2.1. Toimeentulotuki	8
2.2. Lasten ja perheiden palvelut.....	17
2.2.1. Lastensuojelu	17
2.2.2. Lasten huolto- ja tapaamisasiat	28
2.2.3. Lapsiperheiden kotipalvelu	29
2.2.4. Päivähoito	30
2.3. Vammais- ja kehitysvammapalvelut.....	34
2.4. Vanhustenhuolto.....	40
2.5. Omaishoidon tuki	44
2.6. Muutoksenhaku, kantelut ja muistutukset	48
3 Kuntakohtainen tarkastelu	52
3.1. Akaan seudun kunnat.....	52
3.2. Hämeenlinnan seudun kunnat.....	54
3.3. Riihimäen seudun kunnat.....	58
4 Sosiaaliasiamiehen oma toiminta.....	61
LÄHTEET	62

1 JOHDANTO

1.1. Asiakslaki asiakkaan oikeuksien edistäjänä

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista tuli voimaan vuonna 2001. Lain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa.

Asiakkaan kohtelulla tarkoitetaan sitä tapaa, miten asiakkaaseen asiakaspalvelutilanteessa suhtaudutaan. Lain tavoitteena on edistää asiakkaan itsemääräämisoikeutta ottamalla huomioon asiakkaan tarpeet, toivomukset ja mielipiteet sellaisina kuin asiakas ne itse ilmaisee. Tavoitteena on, että viranomaisen aiempaa enemmän luottaa asiakkaan omaan kykyyn kertoa, mitä hän tarvitsee.¹

Asiakslain soveltamisala

Asiakslakia sovelletaan sekä kunnan omaan että yksityiseen sosiaalihuoltoon. Myös kaikki sellaiset sosiaalihuollon palvelut, joista kunta on tehnyt ostopalvelusopimuksen tai joissa asiakas on solminut yksityisen palveluntuottajan kanssa kahdenkeskisen sopimuksen kuuluvat asiakslain soveltamisalaan.

Sosiaaliamies – määritelmä ja tehtävät

Asiakslain säädetään sosiaaliamiestoiminnasta. Jokaisen kunnan on nimettävä kuntaan sosiaaliamies, jonka tulee olla perehtynyt sosiaalihuollon lainsäädäntöön. Sosiaaliamiehen kelpoisuudesta säädetään 1.8.2005 voimaan tulleessa kelpoisuuslaissa². Sosiaaliamiehellä on oltava sosiaalialan työntekijän kelpoisuus tai tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja alan tuntemus.

Sosiaaliamiehen tehtävänä on asiakslain mukaan

- neuvoa asiakkaita asiakslain soveltamiseen liittyvissä asioissa
- avustaa muistutuksen tekemisessä
- tiedottaa asiakkaan oikeuksista
- toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi sekä
- antaa selvitys kunnanhallitukselle asiakkaan aseman kehittymisestä kunnassa

Sosiaaliamies ei tee palveluja ja etuuksia koskevia päätöksiä. Sosiaaliamiehen tulisi sijoittua kunnassa hallinnollisesti siten, ettei luottamus hänen riippumattomuutensa vaarannu. Kunnat voivat järjestää myös sosiaaliamiestoiminnan kuten muutkin sosiaalihuollon palvelut, yksin, ostopalveluina tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 11/2000, s. 17.

² Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista 29.4.2005/272, 4 §.

Sosiaaliamiehen laatii selvityksen vuosittain

Sosiaaliamiehen tulee antaa vuosittain selvitys kunnanhallitukselle. Selvityksen rakennetta ei säädetty lailla, minkä vuoksi myös omat selvitykseni ovat muuttuneet jonkin verran vuosien aikana. Tämä on allekirjoittaneen kymmenes selvitys ja poikkeuksena aiempiin selvityksiin, se tarkastelee sosiaalihuollon palveluita ja niihin kohdistuneita palautteita joiltakin osin jopa kymmenen vuoden ajalta. Se on myös aikaisempaa tilastollisempi. Tämän selvityksen materiaalina ovat laaja kuntakysely, sosiaaliamiehelle vuosien aikana tulleet yhteydenotot sekä erilaiset tutkimukset. Selvitys on julkinen asiakirja.

Muistutus on vapaamuotoinen palaute palveluista

Sosiaalihuollon asiakkaalla on palveluntuottajasta riippumatta oikeus tehdä saamastaan palvelusta ja kohtelustaan muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutus on vapaamuotoinen huomautus niistä epäkohdista, joita asiakas on kohdannut. Muistutukseen tulee antaa kirjallinen vastaus viivytyksettä, enintään kuin kuukauden kuluessa. Muistutukseen annettua vastauksesta ei saa hakea muutosta valittamalla. Tarkastelen muistutusten määrissä tapahtunutta kehitystä erikseen myöhemmin tässä selvityksessä.

Pikassos Oy sosiaaliamiespalvelun tuottajana

Pikassos Oy³ tuotti sosiaaliamiespalvelut vuonna 2012 kahdeksalle (8) kunnalle: Akaa, Urjala; Hattula, Hämeenlinna, Janakkala; Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki. Sosiaaliamiehen toimialueella on noin 162 000 asukasta. Sosiaaliamiehenä on vuodesta 2003 alkaen toiminut yhteiskuntatieteiden maisteri Satu Loippo.

1.2. Hyvä hallinto ja laintuntemus oikeusturvatakeina

Olen vuosien aikana arvioinut sosiaalihuollon asiakkaan asemaa erityisesti suhteessa asiakaslain⁴ ja hallintolain⁵ hyvän hallinnon vaatimuksiin nähden. Kun asiakkaiden omat edellytykset asioidensa hoitamiseen heikkenevät, korostuu viranomaisen toiminnan lainmukaisuus ja eettisyys.

Tarkastelin sosiaalihuollon oikeusperiaatteita vuotta 2005 koskevassa selvityksessä laajemmin siksi, että oikeusperiaatteiden merkitys korostuu, kun sovellettava lainsäädäntö on väljää ja jättää soveltajalle harkintavaltaa. Näin on suurimmassa osassa sosiaalihuollon lainsäädännöstä.

Keskeisiä sosiaalihuollon oikeusperiaatteita ovat mm.⁶:

- yhdenvertaisuusperiaate
- objektiviteettiperiaate
- luottamuksensuojan periaate
- palveluperiaate

³ Sosiaalialan osaamiskeskus Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla ja Satakunnassa.

⁴ Laki 2000/812 tuli voimaan 1.1.2001.

⁵ Laki 2004/434. Hallintolaki tuli voimaan 1.1.2004 lukien ja kumosi samalla kolme muuta lakia.

⁶ Tuori 2004, 151–171, 1. painos.

- myönteisen tulkinnan ensisijaisuus.

Yhdenvertaisuusperiaate tarkoittaa sitä, että samanlaisessa tilanteessa olevia kohdellaan samalla tavalla. Jos olosuhteet ovat erilaiset, tulee myös kohtelun olla erilaista. Yhdenvertaisuuteen⁷ sisältyy syrjinnän kieltä esimerkiksi sukupuolen, iän, alkuperän tai terveydentilan perusteella. Yhdenvertaisuuteen liittyy johdonmukaisuuden vaatimus siinä merkityksessä, että ratkaisukäytäntöjä voidaan muuttaa ainoastaan, jos siihen on esimerkiksi asiakkaan olosuhteisiin tai lain muuttumiseen liittyvä perusteltu syy.

Eräs merkittävä haaste vuosien aikana ovat olleet eri palveluiden päätöksentekoa ja palveluiden myöntämistä koskevien johdonmukaisten menettelytapojen puutteet. Palvelun myöntämisperusteet ovat saattaneet vaihdella samalla asiakkaalla jopa kuukausittain yleensä työntekijävaihdoksen seurauksena. Esimerkkeinä näistä ovat erityisesti maksusitoumuskäytännöt ja vajeen maksutavat toimeentulotuessa. Toisinaan vaje on maksettu asiakkaan tilille, toisinaan kokonaisuudessaan esimerkiksi vuokranantajan tilille.

Apulaisoikeuskanslerin mukaan hyvän hallinnon perusteet edellyttävät, että viranomainen antaa ”tietyn toimintakokonaisuuden hoidosta asianmukaisen asiakaspalvelun ja viranomaisen tehokkaan sisäisen toiminnan mahdollistavat ohjeet ja määräykset sekä valvoo antamiensa määräysten noudattamista”.⁸ Mielestäni viranomaistoiminnan johdonmukaisuus näyttäytyy asiakkaalle linjakkuutena – toiminta on selkeää, yhdenvertaista ja perusteltua asiakkaasta riippumatta, vaikka asiakas ei saisi edun suoja päätöstä tai palvelua haluamallaan tavalla.

Objektiviteettiperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomainen perustaa ratkaisunsa ainoastaan perusteltaviin seikkoihin, ei esimerkiksi henkilökohtaisiin mieltymyksiin. Olen kohdannut viranomaisen puolueettomuuteen kohdistuvaa voimakasta epäilyä erityisesti lasten huolto- ja tapaamisasioissa ja erityisesti silloin, kun lastenvalvojana työskentelevä toimii samassa kunnassa myös lastensuojelun tehtävissä. Olen tämän vuoksi useasti ehdottanut, että näissä kunnissa tarkasti arvioitaisiin mahdollisuuksia hoitaa perheoikeudellisia asioita isommissa seutukunnallisissa tai maakunnallisissa yksiköissä.

Luottamuksensuojan keskeinen sisältö on, että asiakkaan tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja viranomaisten tekemien edunsuovien päätösten pysyvyyteen. Periaate merkitsee, ettei viranomainen yleensä voi ilman asianosaisen henkilön suostumusta peruuttaa myönnettyä palvelua tai etuutta tai edes vähentää sitä. Voimassa olevia päätöksiä voidaan siis muuttaa edunsaajan vahingoksi yleensä vain silloin, kun perustelut muutoksille löytyvät henkilön yksilöllisten olosuhteiden selkeistä muutoksista tai hänen antamistaan virheellisistä tiedoista.

Omaishoidontuessa erityispiirteenä on ollut mm. joissakin kunnissa määräaikaisten omaishoitosopimusten tekeminen säännönmukaisesti kaikille palkkioon kunnassa oikeutetuille, vaikka laki edellyttää määräaikaaisuudelle aina erityisperusteluita⁹. Asiakkaan on erittäin vaikea epäillä kunnan päätöksenteossa virhettä, jos sinänsä myönteiseen päätökseen liittyy menettely, joka ei vastaa lainvaatimusta.

⁷ Suomen perustuslaki 1999/731, 6 §.

⁸ Apulaisoikeuskansleri 2.6.2009.

⁹ Laki omaishoidontuesta 2005/937, 8 § 2 momentti: ”Omaishoitosopimus on voimassa toistaiseksi. Erityisestä syystä sopimus voidaan tehdä määräaikaisena. Sopimusta voidaan tarvittaessa tarkistaa.”

Myönteisen tulkinnan ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että keskenään vaihtoehtoisissa tilanteissa tulisi valita asiakkaalle myönteisempi vaihtoehto. Erityisesti tämä korostuu epäselvissä tai tulkinnanvaraisissa lain soveltamistilanteissa.

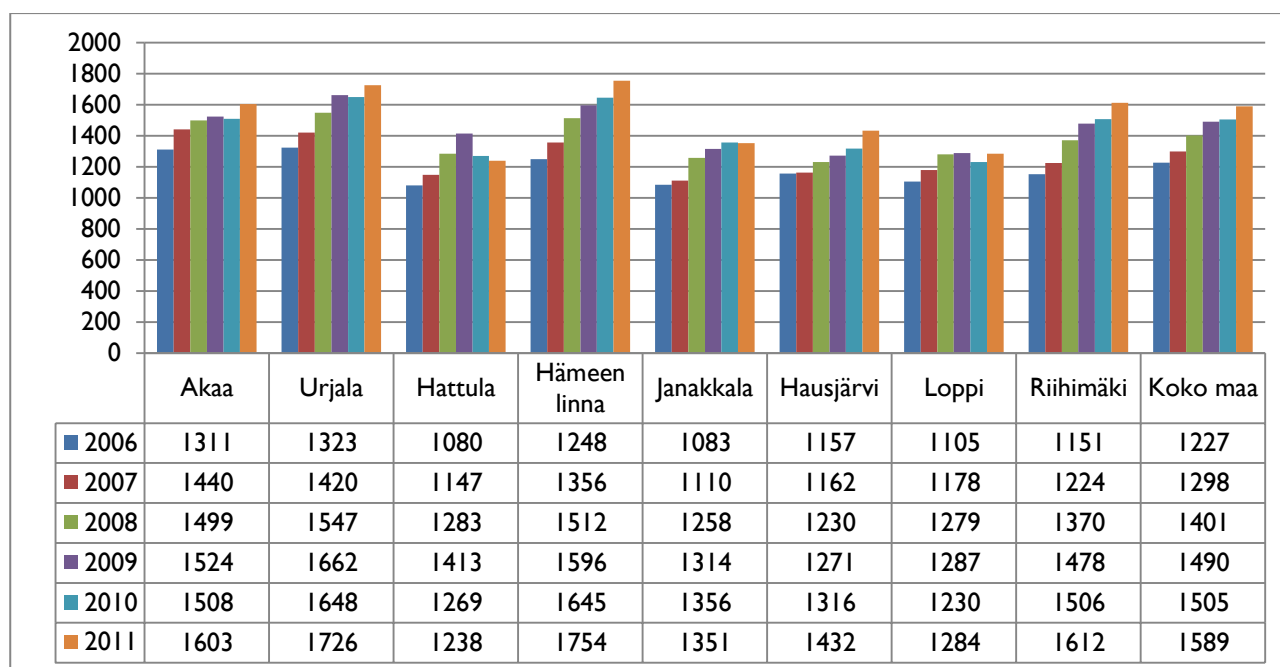
Sosiaalihuollon lainsäädäntö on monilta osin tulkinnanvaraista. Erityisesti asiakasmaksulainsäädännössä on myös tilanteita, joihin laki ei käytännössä anna vastausta ollenkaan. Esimerkkinä ovat palveluasumisen maksut ja palveluasuminen käyttövara. Olen ehdottanut kunnille huolellista maksuperusteiden arviointia ja joustavampaa asiakasmaksujen alentamista, jotta palveluasumisessa olevien asukkaiden asema kohenisi ennen asiaan liittyvän lainsäädännön säätämistä.

Vaikka sosiaalihuollossa lainsäädännön noudattaminen on hyvin keskeistä, joudutaan säädösaukkojen vuoksi turvautumaan sosiaalihuollon oikeusperiaatteisiin ja myös sosiaalialan eettisiin ohjeisiin¹⁰.

1.3. Kunnat sosiaalipalvelujen tuottajina

Kunnilla on järjestämisvastuu kuntien tehtäviksi säädettyistä sosiaalipalveluista. Oheinen kaavio osoittaa, että lähes kaikissa sopimuskunnissa - Hattulaa lukuun ottamatta - sosiaalitoimen nettokustannukset suhteessa kunnan asukasmäärään ovat nousseet selvästi viimeisten kuuden vuoden aikana. Hämeenlinnassa, Riihimäellä ja Urjalassa kasvu on ollut suhteellisesti suurinta. Hattulassa nettokustannukset ovat laskeneet ja Lopella ne ovat useiden vuosien ajan pysyneet noin 1270 eurossa suhteessa kunnan asukkaaseen. Sopimuskunnista Akaan, Urjalan, Hämeenlinnan ja Riihimäen kustannukset ovat koko maan keskiarvon tuntumassa tai ylittävät sen.

Kuvio 1: Sosiaalitoimen nettokustannukset vuosina 2006 - 2011, euroa/asukas¹¹



¹⁰ Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet 2005.

¹¹ THL, tilasto – ja indikaattoripankki SOTKANet.

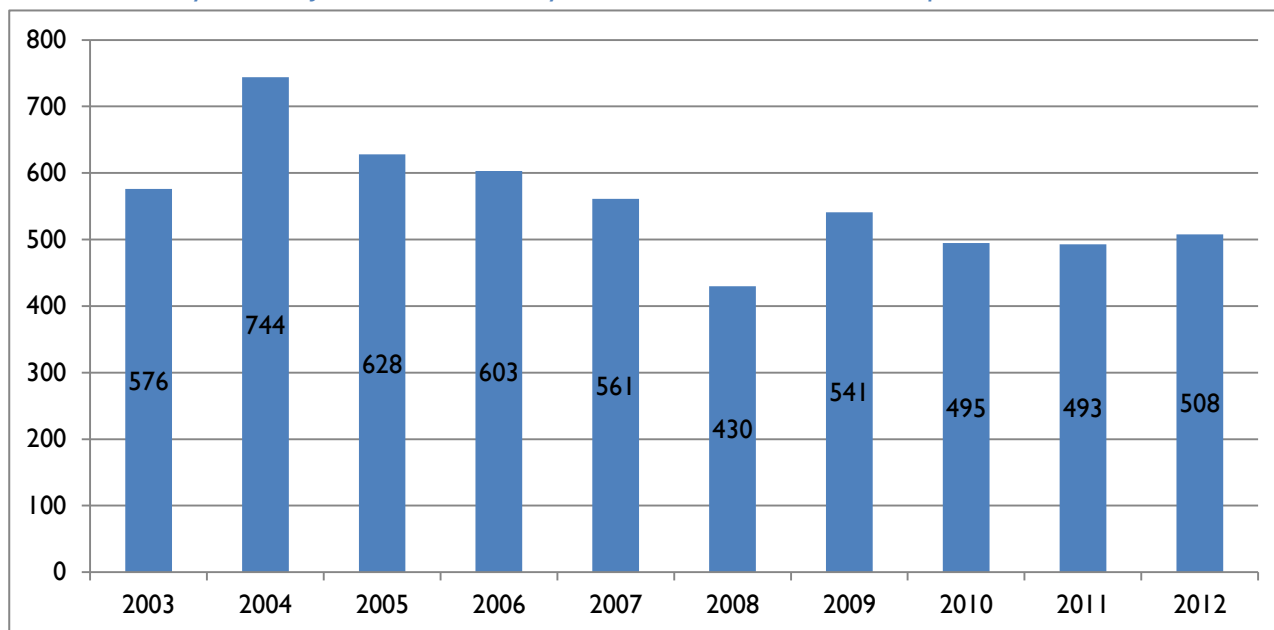
Kunnille sosiaalitoimesta aiheutuvien kustannuserojen lisäksi minulle on erityisesti viime vuosina välittynyt, että sopimuskuntien kesken tapahtuu voimakasta eriytymistä sekä henkilöstön saatavuuden ja osaamisen että palvelujen tuottamis- ja valvontarakenteiden osalta. Kuntien keskinäinen eriytyminen heijastuu selvästi asiakkaiden osakseen saamaan asiantuntemukseen ja palveluiden saatavuuteen. Tämä ei vastaa tavoitetta kuntalaisten oikeudesta yhdenvertaisiin palveluihin asuinpaikasta riippumatta.

Olen ehdottanut kunnille seutukunnallista ja osin maakunnallistakin yhteistyötä, jota on myös käynnistetty. Tästä huolimatta kuntien keskinäiset erot näkyvät sosiaaliasiamiehelle aiempaa enemmän.

2 ASIAKKAIDEN YHTEYDENOTOT SOSIAALIASIAMIEHEEN

Sosiaaliamiehelle tuli sopimuskunnista¹² vuonna 2012 yhteensä 508 yhteydenottoa¹³. Määrä on hyvin lähellä kymmenen vuoden keskimääräistä yhteydenottomäärää. Yhteydenottomäärät eivät ole täysin vertailukelpoisia, sillä tilastointitapa muuttui vuoden 2008 alusta. Tuolloin siirryttiin yhteydenottopohjaisesta tilastoinnista ns. case – pohjaiseen tilastointiin, jolloin samassa asiassa yhteyttä ottava asiakas tai omainen tilastoidaan vain yhden kerran, vaikka erillisiä yhteydenottokertoja asiakas mieheen olisi useita. Toiminnan aloitusvuosina sosiaaliamies toimi myös Hämeenlinnan kaupungin sosiaalineuvojana, mikä selittää osaa suurista yhteydenottomääristä. Kuntien määrä on vaihdellut, mutta sopimuskuntien väestöpohja on kasvanut noin 73 000 asukkaasta vuodelta 2003 nykyiseen noin 162 400 asukkaaseen¹⁴.

Kuvio 2. Yhteydenottojen määrän kehitys vuosina 2003 – 2012, kpl¹⁵



Sosiaaliamieheen otetaan yhteyttä yleensä puhelimitse. Seuraavassa kuviossa näkyy joidenkin vuosien osalta eri yhteydenottojen vaihtelu. Johdonmukainen kasvu näkyy sähköpostiyhteydenottojen lisääntymisenä samaan aikaan, kun puhelimitse tapahtuvat yhteydenotot ovat vähentyneet. Asiakaskäyntejä tai kirjeitä ei käytännössä ole ilman etukäteistä puhelinsoittoa.

Sähköpostiyhteydenotoissa yhteydenottaja saattaa paljastaa useita salassa pidettäviä seikkoja, mikä on tietoturvan kannalta ongelmallista. Salassapitosyistä sähköpostilla voi antaa vain yleisen tason neuvontaa.

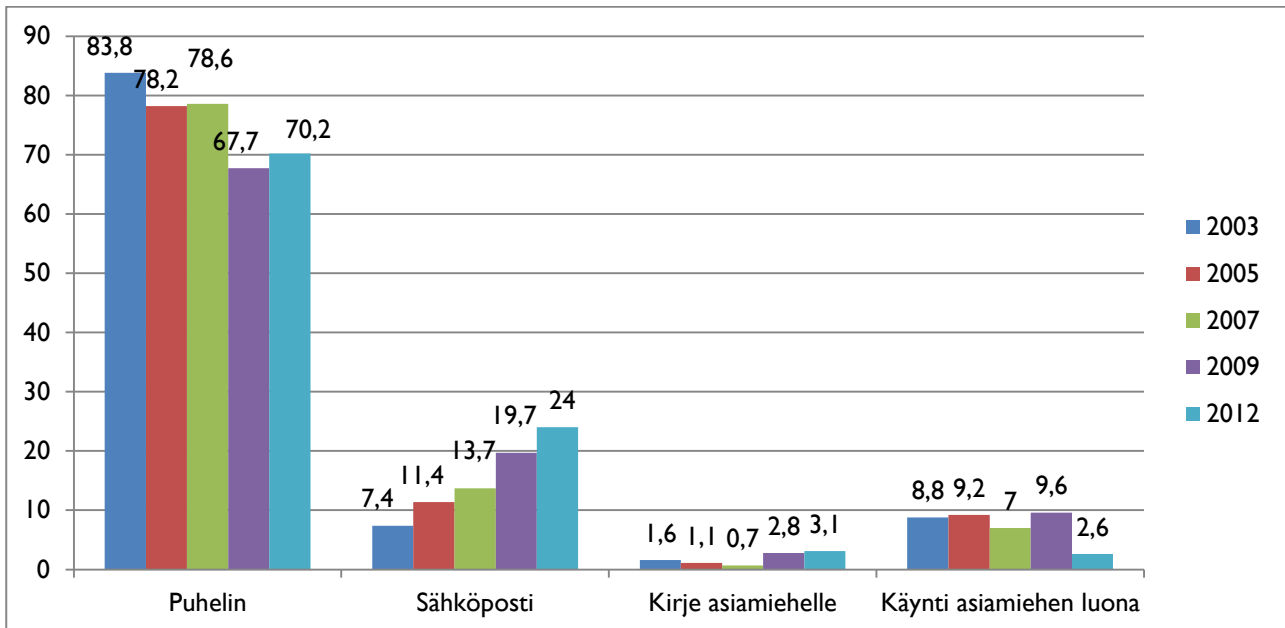
¹² Akaa, Urjala; Hattula, Hämeenlinna, Janakkala; Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki

¹³ Näistä sopimuskuntien ulkopuolelta tuli 14.

¹⁴ Väestötieto 31.12.2011.

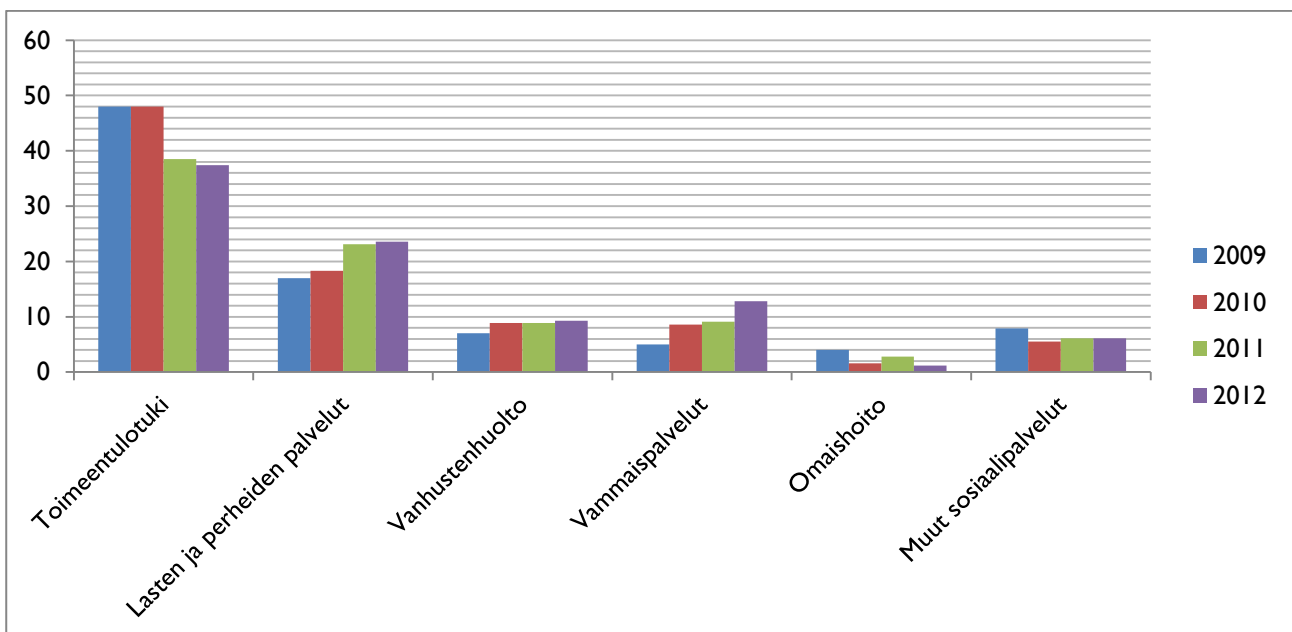
¹⁵ Vuoden 2003 tilastointi aloitettiin 24.4. lukien.

Kuvio 3. Eri yhteydenotto tapojen osuudet vuosina 2003, 2005, 2007, 2009 ja 2012, %



Sektorikohtaisissa yhteydenotoissa vain pieniä muutoksia vuosien aikana

Kuvio 4. Asiatapahtumien jakautuminen eri tehtäväalueisiin vuosina 2009 - 2012¹⁶, %.



¹⁶ Lasten ja perheiden palvelut koostuvat lastensuojelusta, lasten huolto- ja tapaamisasioista, perheneuvolasta, lapsiperheiden kotipalvelusta ja päivähoidosta. Muut sosiaalipalvelut sisältävät kotihoidon, päihdehuollon ja muun sosiaalityön.

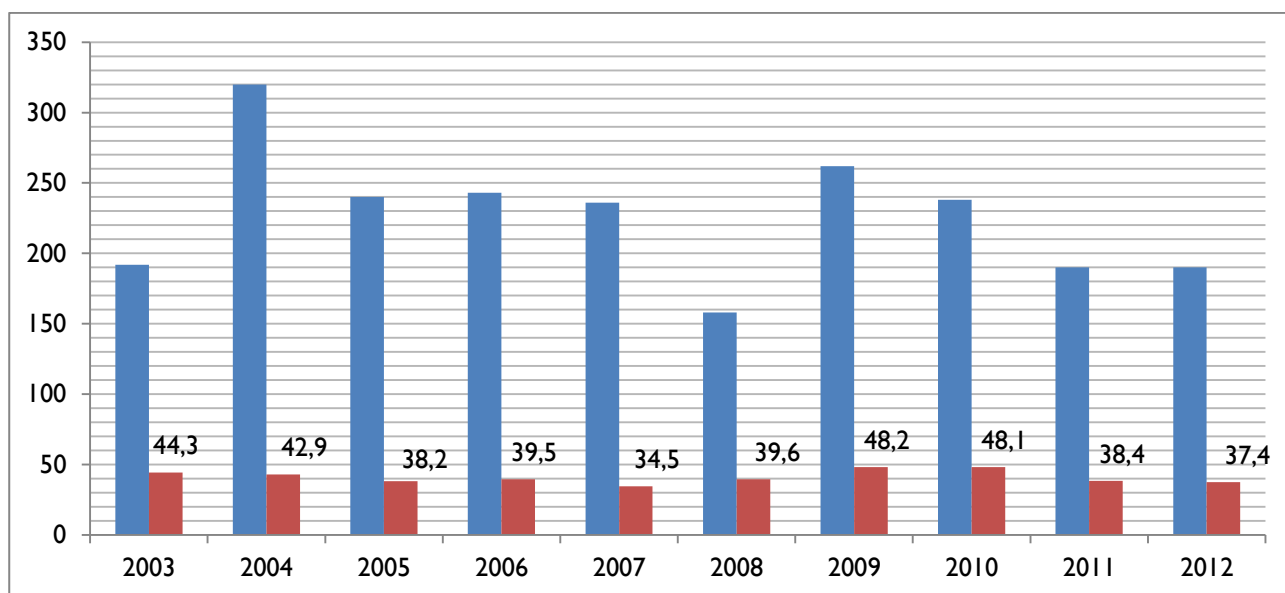
Selvin muutos sektorikohtaisissa yhteydenotoissa on tapahtunut toimeentulotukea koskevien yhteydenottojen vähenemisenä. Lasten ja perheiden palveluiden osuus on pysynyt varsin tasaisena. Viime vuosina selvin nousu on kohdistunut vammais- ja kehitysvamma palveluihin.

Yksittäisistä sektoreista vain muutamia yhteydenottoja on koko kymmenen vuoden tarkasteluajana tullut päihdehuollosta ja mielenterveyskuntoutujien asumispalveluista sekä lapsiperheiden kotipalvelusta ja perheneuvolasta. Maahanmuuttajapalveluihin liittyen yhteydenottoja on tullut vähiten.

2.1. Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on ollut jatkuvasti suurin yhteydenottoalue. Vuosittain yhteydenottomäärät ovat kuitenkin vaihdelleet jonkin verran.

Kuvio 5. Toimeentulotukea koskevien yhteydenottojen määrät vuosina 2003 – 2012, kpl.



Toimeentulotuen osalta vuosien aikana on noussut esille joitakin pääteemoja, jotka ovat toistuneet yhteydenotoissa vuodesta toiseen. Tarkastelen joitakin näistä hieman tarkemmin seuraavassa:

Asiantuntevalla neuvonnalla on suuri merkitys

Asiakkaiden neuvonnan tarve on vuosien aikana saattanut liittyä esimerkiksi siihen, kuinka toimeentulotukea haetaan tai toimeentulotuen saamisedellytyksiin asiakkaan kuvaamassa tilanteessa. Yhteydenotoista minulle välittyi varsinkin ensimmäisinä toimintavuosina kuva, että toimeentulotuesta tiedottamista tulee lisätä.

Asiakas otti minuun yhteyttä sen vuoksi, ettei hän nykyisessä asuinkunnassaan Riihimäellä asuessaan ollut löytänyt toimeentulotuen sisäisiä ohjeita kaupungin verkkosivuilta. Asiakas oli eri kunnissa asuessaan tottunut siihen, että ne poikkeuksetta löytyivät kunnan verkkosivuilta. Olen käsityksessä, että ao. asiakirjat ovat julkisia ja hyvään hallintoon kuuluu, että ne ovat myös asiakkaan saatavilla joustavasti.

Hyvään hallintoon kuuluu keskeisesti viranomaisen neuvontavelvollisuus, jossa voi olla kyse menettelyllisestä neuvonnasta eli miten asiakkaan esimerkiksi tulee menetellä saadakseen asiansa vireille tai oikeudellisesta neuvonnasta eli mitä lakisääteisiä oikeuksia ja velvollisuuksia asiakkaalla kulloinkin on. Myös erilainen käytännön neuvonta - kuten kuka asiaa kulloinkin hoitaa – on yleensä tarpeen.

Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että neuvonnan ja ohjauksen asianmukaisen toteutumisen varmistaminen on erityisen tärkeää toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, koska kyse on viimesijaisen toimeentulon turvaamisesta¹⁷.

Neuvonnan määrän ja laadun osalta tilanne on mielestäni kuitenkin kohentunut vuosien aikana ja ajoittain saan myönteistä palautetta asiakkaan saamasta ohjauksesta ja neuvonnasta toimeentulotukiasiaan liittyen.

Tulojen huomioiminen ja jaksottaminen

Toimeentulotuen viimesijaisuus aiheuttaa sen, että asiakkaan käytettävissä olevista tuloista suurin osa huomioidaan toimeentulotukioikeutta arvioitaessa tuloksi. Tulkintavaikeutta ovat vuosien aikana aiheuttaneet toisaalta kysymys tulojen käytettävyydestä eli milloin tulo tosiasiallisesti on käytettävissä ja milloin ei sekä ns. suuri kertaluontoinen tulo ja mahdollisuus tulojen jaksottamiseen¹⁸ eli siirtämiseen tarkastelukuukautta pidemmälle ajalle.

Tulkintavaikeutta ovat aiheuttaneet lisäksi muiden kuin ansiotulojen huomiointi¹⁹ jälkikäteen; ns. realisoitavissa oleva varallisuus²⁰; tuttavilta saadut rahasuoritukset joissa edellytetään takaisinmaksua; pikavippien ja kulutusluottojen²¹ huomiointi tulona; pitkäaikaisen toimeentulotukiasiakkaan tilisaldojen huomiointi sekä määräaikaisten säästö- ja henkivakuutusten käytettävyys tuloina. Viimeksi mainittuun on usein liittynyt se, ettei luottolaitos tai vakuutusyhtiö ole suostunut purkamaan määräaikaistalletusta ilman asiakkaalle aiheutuvia kuluja. Asiakkaan tilisaldojen huomioimiseen kiinnitettiin huomiota vuonna 2005, jolloin työtön ja vähävarainen asiakas oli onnistunut toimeentulotues-

¹⁷ STM julkaisuja 2013:4, s. 66.

¹⁸ Ylijäämän siirto on mahdollista, ellei se ole kohtuutonta. Tämän vuoksi menettelyä on mielestäni lähtökohtaisesti pidettävä poikkeuksellisena toimenpiteenä, jonka kohtuullisuus on aina tarkoin yksilökohtaiseen harkintaan perustuen arvioitava.

¹⁹ Näistä edellisen kuukauden aikana maksetuista tuloista, joita ei ole lainkaan ko. kuukaudelle tehdyssä laskelmassa huomioitu, ei ole laissa säädöksiä eivätkä myöskään hallinto-oikeudet ole asiasta yksimielisiä. Oleellista on mm., että kunta ilmoittaa päätöksessä etukäteen mahdollisuudesta huomioida nämä tulot, elleivät ne ole laissa tarkoitettulla tavalla vähäisiä.

²⁰ KHO:n 9.11.2012 antama ratkaisu KHO 2012:95 on linjannut, että ”toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevilla varoilla tarkoitettiin sellaista omaisuutta, joka oli helposti realisoitavissa tai jonka käytettäväksi saattaminen ei edellyttänyt realisoimistoimia. Toimeentulotuen hakijan varallisuusarvoisen kiinteän omaisuuden myyntiä ei siten voitu asettaa toimeentulotuen myöntämisen edellytykseksi.” Ratkaisu poikkeaa selvästi esim. useiden hallinto-oikeuksien päätöksistä, joissa on tulkittu helposti realisoitavan omaisuuden joukkoon kuuluvan mm. muun kuin asu-miskäyttöön tarkoitettun asunnon ja kiinteistön omistus kunhan niiden realisoinnille on annettu kohtuullinen aika (ks. STM raportteja 2011:15, s. 22–23). KHO julkaisee ns. ennakkopäätöksenä periaatteellisesti merkittävät päätökset, joilla on merkitystä lainsoveltamisessa muissa samanlaisissa tapauksissa tai joilla on muutoin yleistä merkitystä. Suo-messa ennakkopäätöksillä ei ole ehdotonta oikeuslähdeopillista sitovuutta, mutta käytännössä niillä on vahva tosiasiallinen sitovuus. Jos alempi tuomioistuimien tai *viranomaisen* poikkeaa KHO:n kannasta, tulee sen esittää paremmat perustelut omalle tulkinnalleen.

²¹ Ks. asiaan liittyvät KHO 2011:6 ja KHO 2010:71. Pankista nostettua pankki- ja luottokorttiluottoa ei voida ottaa toimeentulotukea myönnettäessä huomioon. Perusteluna on keskeisesti mm. se, että tulo, joka on maksettava takaisin, ei muodosta toimeentulotukilaissa säädettyä tulo- tai varallisuuskäsitettä.

ta säästämään varoja tililleen. Kunta huomioi nämä myönnetystä toimeentulotuesta kertyneet ”säästöt” käytettävissä olevina tuloina²².

Henkilö haki toimeentulotukea marras- ja joulukuulle marraskuun lopulla. Henkilö oli jo pidempään saanut työmarkkinatukea, mutta toimeentulotukea hän haki ensimmäisen kerran. Hakemukseen annettu päätös oli kielteinen, koska kunta oli huomionnut tuloksi lokakuussa ja marraskuussa tulleita kulukorvauksia eikä huomionnut menona todellista useiden satojen euron suuruista pidemmältä ajalta kertynyttä lämmityssähkölaskua, vaan kunnan asettaman enimmäiskulutuksen mukaisesti 35 euroa kuukautta kohden.

Erityisesti ongelmat ovat kohdanneet ensi kertaa toimeentulotukea hakeneita. Mikäli henkilö hakee toimeentulotukea ensimmäisen kerran, hän ei ole voinut varautua siihen, että hänen kaikki tulonsa otetaan huomioon, mutta läheskään kaikkia hänelle aiheutuvia kuluja ei. Lähtökohtana voi mielestäni pitää sitä, ettei ensi kertaa esimerkiksi joulukuulle tukea hakevan tulona huomioda edellisten (loka-marraskuun) kuukausien tuloja, ellei kyseessä ole selvästi suuri kertaluontoinen tulo²³. Tulon huomioiminen voi muodostua täysin kohtuuttomaksi, mikä ei ole toimeentulotukea koskevan päätöksenteon tarkoitus.

Toinen vanhempi oli jäänyt asumaan lapsen kanssa kahdestaan perheen kotiin toisen vanhemman muutettua pois. Vanhempi haki toimeentulotukea mm. sen vuoksi, että asunnon vuokra oli 813 euroa kuukaudessa ja hän vastasi siitä toisen aikuisen poismuuton jälkeen yksin. Vaikka perhe haki toimeentulotukea ensimmäisen kerran, kunta hyväksyi vuokran määräksi laskelmaan ainoastaan 630 euroa kuukaudessa. Ratkaisu johti perheelle kielteiseen toimeentulotukipäätökseen.

Toimeentulotukilaskelmien tekoon liittyvät tulojen ja menojen huomioimisiin liittyvät epätarkkuudet ja epä johdonmukaisuus eri työntekijöiden kesken kertovat yhä tarpeesta ohjeistaa (uusia) työntekijöitä. Kuntien vakiintuneet toimintamallit kaipaavat täsmentämistä – esimerkiksi sisäisten ohjeiden läpikäymisellä - säännöllisesti muun muassa siksi, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut täsmentävät ja selkeyttävät lain tulkintaa suhteellisen hidastempoisesti vuosien aikana.

Toimeentulotuen hakeminen kirjallisesti ei riittävästi huomioi asiakkaan elämäntilannetta

Kirjalliseen käsittelyyn ongelmia kuvasin tarkemmin vuotta 2006 koskevassa selvityksessä. Kirjallisen käsittelyn keskeinen tavoite on ollut, että suurin osa ensisijaisten, yleensä Kelan maksamien etuuskäsittelytason riittämättömän tason vuoksi toimeentulotukea hakevista voitaisiin palvella ns. etuuskäsittelyssä. Kirjallisen käsittelyn uskotaan tehostavan toimeentulotuen käsittelyä ja edistävän henkilöstöresurssien kohdentamista tarkoituksenmukaisemmin asiakkaan kanssa tehtävään sosiaaliseen muutostyöhön.

²² Jotkut hallinto-oikeudet ovat ottaneet kannan, että esim. ylläpitokorvauksesta tilille säästyneet varat olisivat käytettävissä olevia varoja (ks. STM raportteja 2011:15, s. 23–24). Näkemys antaa aihetta kritiikille, sillä ylläpitokorvausta ei muutoin huomioda toimeentulotuksessa tulona. KHO ei ole antanut asiaa koskevaa ennakkopäätöstä.

²³ Tähän liittyen on mielestäni perusteltua, että kunnissa linjataan, mitä tarkoitetaan ”suurella kertaluontoisella” tuloilla ottaen huomioon asiasta annetut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja sosiaali- ja terveysministeriön suositukset.

Asiakaspalautteiden kautta minulle kuitenkin toistuvasti välittyä, ettei kirjallisessa käsittelyssä kyettä tavoittamaan asiakkaan elämäntilanteita. Asiakkaiden elämäntilanteet ovat usein niin monimutkaisia, että niiden kuvaaminen kirjallisesti on hyvin vaikeaa ja monet asiakkaalle tehtävään päätökseen olennaisesti vaikuttavat asiat jäävät pimentoon.

Tyytymättömyys kohdistuu voimakkaasti kirjallisen käsittelyn seurauksiin, vaikka asiakaspalautteet eivät nykyisin juurikaan suoranaisesti kohdistu kirjalliseen menettelytapaan. Asiakkaan kirjallisesti esiin tuoma yksilöllinen erityistarve²⁴ jää edelleen usein arvioimatta ja perusteltua asianmukaisesti – asiakkaan yksilöllinen tuen tarve on saatettu ohittaa päätöksessä kokonaan tai siihen vastataan laskelmassa ”meno sisältyy perheen perusosaan”.

Mielestäni on välttämätöntä, että asiakkaita tavataan kasvokkain, vaikka heille pääsääntöisesti tehtäisiin toimeentulotukioikeuden arviointi kirjallisesti. Aikuissosiaalityö on asiakkaiden kanssa yhdessä tehtävää tavoitteenasettelua ja konkreettista tukea ja ohjausta tavoitteisiin pääsemiseksi, johon kirjallinen käsittely ei anna mahdollisuuksia. Täydentävän eli harkinnanvaraisen tukiosuuden myöntäminen edellyttää aina asiakkaan kokonaistilanteen arviointia ja yleensä myös henkilökohtaista tapaamista.²⁵

Ehkäisevän toimeentulotuen käyttöä tulisi seurata

Seurasin erityisesti toiminnan alkuvuosina ehkäisevän²⁶ toimeentulotuen myöntämistä. Ehkäisevän toimeentulotuen osuus tulisi olla 3,3 % myönnetyn varsinaisen toimeentulotuen määrästä. Tavoitteena on ollut, että ehkäisevää tukea käytettäisiin tehokkaasti tavoitteellisen sosiaalityön välineenä.

Vuosien aikana minulle on tullut useita tilanteita, joissa henkilöllä ei ole ollut oikeutta varsinaiseen toimeentulotukeen. Näiden henkilöiden tai perheiden tilannetta olisi voitu arvioida ehkäisevän tuen myöntämisen lähtökohdista. Monissa tilanteissa se olisi ollut myös inhimillisesti perusteltua²⁷.

Ehkäisevän tuen arviointi edellyttää mielestäni sosiaalityöntekijän tapaamista, johon nykyisin yhä harvemmallalla asiakkaalla tai perheellä on mahdollisuuksia.

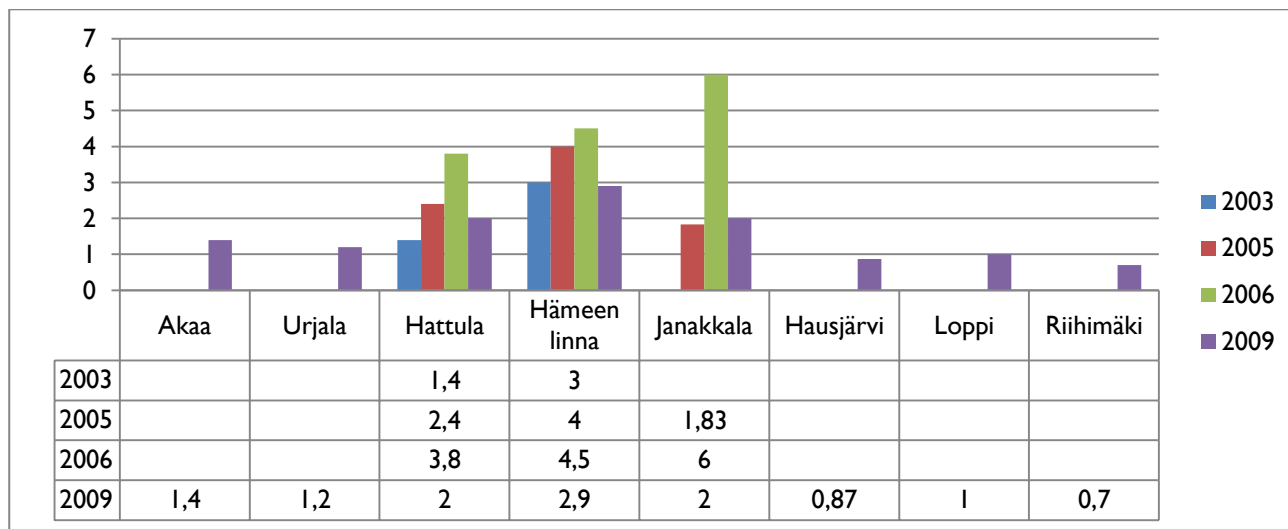
²⁴ Näitä ovat vuosien aikana olleet esim. pesukoneen hankinta, kun talossa ei ole pesutupaa tai henkilöllä on vaikea ihosairaus; vaikeahoitoisen ruoka-aineallergian tai diabeteksen aiheuttamat normaalia suuremmat ravintomenot; lapsen neurologiset tutkimukset yksityisessä terveydenhuollossa tilanteessa jossa tutkimuksia ei saatu järjestymään julkisessa terveydenhuollossa; lääkärin määräämät tukisukat tai fysioterapia; ilman reseptiä hankittavat rasvat ja hoitotarvikkeet jotka kuitenkin olivat asiakkaalla jatkuvassa käytössä ja aiheuttivat merkittäviä kuluja; pelkästään sähkölämmityksen varassa olevan talon suuret lämmityskulut talvisaikaan; lasta säännöllisesti tapaavan vanhemman suuren asunnon ja suurempien asumiskulujen tarve; palotarkastajien edellyttämien kattotikkaiden uusiminen ja korjaus ja vesipumpun tai öljypolttimen uusiminen.

²⁵ Tampereella kirjallisesti käsitellään yli 90 prosenttia hakemuksista, mikä on johtanut sekä lukuisiin kanteluihin että kriittisiin asiantuntijakirjoituksiin. Kirjallinen käsittely ei ole myöskään onnistunut takaamaan hakemusten käsittelyä laissa säädetyssä määräajassa.

²⁶ Toimeentulotukilaki 1 § 2 mom., 13 §:Kunta myöntää päättämiensä perusteiden mukaan ehkäisevää toimeentulotukea, jonka tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun muassa tuen saajan aktiivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, ylivelkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin.

²⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että ehkäisevän tuen riittävän varhaisella ja suunnitelmallisella käytöllä voidaan edistää asiakkaan kuntoutumista sekä parantaa hänen edellytyksiään itse kohentaa sosiaaliasia ja taloudellisia olosuhteitaan. Tuki edistää taloudellisuutta ja inhimillisyyttä, minkä vuoksi se on tärkeä sosiaalityön väline (ks. opas 2013:4, s. 126).

Kuvio 6: Ehkäisevän toimeentulotuen käyttö sopimuskunnissa vuosina 2003, 2005, 2006 ja 2009, % varsinaisen toimeentulotuen määrästä



Vaikka tilastot eivät ole kattavat, ne osoittavat sen, että tuen osuudessa on kunnittain vaihtelua vuosittain ja eräissä kunnissa ehkäisevän osuus voi jäädä selvästi alle suosituksen.

Päätösten perusteluissa yhä parantamisen varaa

Olen kuvannut toimeentulotuen päätöksentekoon liittyviä puutteita useissa selvityksissäni. Toimeentulotuen myöntäminen perustuu asiakaslain ja hallintolain mukaisesti kirjalliseen, perusteltuun päätökseen. Perustelua ei tarvita, jos *kaikkiin* asiakkaan esittämiin vaatimuksiin suostutaan. Asianmukainen päätös on sekä asiakkaan että päätöksen tehneen työntekijän keskeisimpiä oikeusturvatakeita.

Asiakkaiden on hyvin vaikea ymmärtää laskelmaa ja siinä huomioituja tuloja tai menoja ellei niitä ole selvitetty itse päätöstekstissä. Toimeentulotukilaskelma on päätöksen liite eikä laskelmassa tehdylle ilmoituksella voida evätä yksittäistä asiakkaan hakemaa asiaa tai ilmoittaa esimerkiksi tuen takaisinperinnästä tai perusosan alentamisesta.

Päätökset ovat kuitenkin keskimäärin parantuneet siten, että niistä nykyään yleensä löytyy säädös, johon vedotaan sekä lyhyt perustelu tuen hylkäämiselle. Mielestäni päätösten teossa on edelleen parannettavaa kieliasussa²⁸ ja päätösten yleisessä selkeydessä. Päätökset tulee laatia virheettömällä ja mahdollisimman selkeällä suomen kielellä.

²⁸ Esimerkiksi päätöksissä on liian vähän tai liikaa tekstiä; päätöstekstissä on useita kirjoitusvirheitä; päätöksessä käytetään lyhenteitä (tmt; totul; mp.); päätöstekstin yhteyteen liitetään asiakkaalle erilaisia, varsinaisen päätöksen ymmärtämistä vaikeuttavia toimintaohjeita; päätöksessä käytetään kapitaaleja eli isoja kirjaimia; samassa päätöksessä asiakkaasta puhutaan sekaisin yksikön ensimmäisessä ("Matilla on velkoja 10 000 euroa") ja yksikön kolmannessa persoonassa ("myönnetään henkilölle/ asiakkaalle taloudellisen tilanteen vuoksi ehkäisevää...") tai päätöksen mahdollisessa asiaosassa asiakkaan tilanteesta käytetään häntä itseään syyllistäviä luonnehdintoja.

Täydentävän toimeentulotuen myöntämisen perustuttava yksilölliseen harkintaan

Täydentävällä tai ns. harkinnanvaraisella toimeentulotuella tarkoitetaan tiettyjä erityismenoja, joihin toimeentulotukilain mukaan voidaan myöntää tukea. Näitä ovat lain mukaan lasten päivähoitomenot; tietyt asumismenot, kuten takuuvuokra, vuokraennakko, välityspalkkio ja muuttokulut sekä henkilön tai perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat menot.

Tarkastelin vuonna 2009 sopimuskuntieni linjauksia tiettyihin täydentävään toimeentulotukeen kuuluvien menojen huomioimisessa. Kuntien keskinäiset erot ovat merkittäviä erityisesti toimeentulotuksessa kohtuullisina pidettävien asumiskulujen ja vähäisten tulojen huomioimisessa; hyväksyttävien hautauskulujen enimmäismäärissä sekä lapsen luonapitokulujen huomioimisessa vähävaraiselle vanhemmalle. Osassa kuntia harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntämisessä noudatetaan varsin tiukkaa myöntämislinjaa, minkä lisäksi ajoittain kunnan sisäiset ohjeet rajoittavat yksilöllisen harkinnan asianmukaista käyttämistä.

Hyväksyttävät asumismenot vaihtelevat suuresti kuntien kesken

Asumiskustannukset ovat suurin yksittäinen kotitalouksien kuukausittain maksama menoerä. Se, mitä ja kuinka paljon näistä kuluista hyväksytään menoksi toimeentulotuksessa, on siis hyvin merkittävä asia tuen varassa eläville. Vuokran huomioimiseen ja muihin asumiskuluihin liittyvät palautteet sosiaaliammattilaisille ovat hyvin tavallisia.

Toimeentulotuen hakijalle oli aiemmin huomioitu hänen koko vuokransa, koska henkilö tapasi säännöllisesti lapsiaan. Asiakkaan oli siis katsottu tarvitsevan yhdelle henkilölle kohtuulliseksi arvioitua asuntoa hieman suurempi ja kalliimpi asunto. Työntekijän vaihtuessa asiakkaan vuokra kuitenkin kohtuullistettiin yksinäiselle ihmiselle kohtuulliseksi pidettyyn tasoon (550 €/kk), minkä vuoksi asiakkaalle oli puolen vuoden ajan kertynyt kuukausittain vuokravelkaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus arvioi, että asumistason kohtuullisuutta arvioitaessa merkitystä voi olla sillä, että lastaan tapaavalla vanhemmalla on tapaamisoikeuden toteuttamisesta johtuva suurempi tilantarve²⁹. Hallinto-oikeudet ovat puolestaan yleensä edellyttäneet, että vuokraa ei voi alentaa heti, vaan sopeutumisaikaksi on annettava vähintään kolme kuukautta. Lisäksi vuokran kohtuullistamiseen ei voi ryhtyä, jos henkilöllä tai perheellä on asumiseen liittyviä erityistarpeita, kuten lapsen liikuntavammasta johtuva tilantarve tai lapsen mahdollisuus jatkaa samassa koulussa³⁰.

Vuonna 2012 keskineliövuokra vapaarahoitteisessa asunnossa oli 11,98 euroa neliöltä koko maassa jolloin 60 neliömetrin asunnossa vuokra olisi 718,80 €/kk. Pääkaupunkiseudulla keskineliövuokra vapaarahoitteisessa asunnossa oli 15,33 euroa neliöltä ja muualla maassa 10,36 euroa neliöltä. ARA-asuntojen keskineliövuokra oli 10,25 euroa koko maassa. Pääkaupunkiseudulla keskineliövuokra ARA-asunnoissa oli 11,26 euroa ja muualla maassa 9,72 euroa.³¹ Keskimääräisen asumistuen arvioidaan nousevan vuoden 2012 lopun 280 eurosta 288 euroon vuoden 2013 loppuun mennessä.

²⁹ STM julkaisuja 2013:4, s. 107.

³⁰ STM raportteja 2011:15, s. 34.

³¹ Suomen virallinen tilasto (SVT), tiedote 8.3.2013. Tiedot ilmenevät Tilastokeskuksen laatimasta vuokrien vuositilastosta. Tilasto perustuu työvoimatutkimuksen yhteydessä kerättävään haastatteluaineistoon ja Kansaneläkelaitoksen asumistukirekisterin tietoihin. Vuokratilastossa on mukana noin 248 000 vuokra-asuntoa.

Oheiseen taulukkoon on koottu vuokralla asuvien toimeentulotukea hakevien kohtuullisten asumiskulujen määriä ja niiden määrittelyperusteita. Vastausten vertailu osoittautui vaikeaksi, sillä osa sopimuskunnista on määritellyt vain vuokran enimmäiskustannukset ja myöntää erikseen esimerkiksi lämmityskuluja, kun osassa lämmityskulut sisältyvät hyväksyttäviin kohtuullisiin kuluihin.

Taulukko 1: Kohtuulliset asumismenot ja niiden määrittelyperusteet sopimuskunnissa 2012

Kunta	1 hengen talous	3 hengen talous	Sähkön kulutukselle talouskohtainen raja/kk	Asumiskulujen määrittelyperuste	Kunnan hallinnoimia tai omistamia aravarahoitettuja asuntoja
Akaa	1 – 2 henkeä 600 ³²	700	Ei asetettu	Aravarahoitteisten vuokra-asuntojen keskivuokrat kunnassa	Ei ollenkaan
Urjala	400	630	Ei asetettu	Sosiaalitoimiston tai perusturvan itsensä määrittämä taso	Tarvetta vastaavasti
Hattula	520	680	80 e/kk yksinäinen 150 €/kk perhe	Kelan yleisen asumistuen asumistukinormistoon ja tilastokeskuksen keskineliövuokratilastoihin	Riittämättömästi
Hämeenlinna	n. 550 ³³	n. 700 ³⁴	70 % sähkölaskusta, ns. lämmityssähkön osuus sis. enimmäisasumiskuluihin	Kunnan omien vuokra-asuntojen vuokratason ja Kelan yleisen asumistuen asumistukinormistoon	Riittämättömästi
Janakkala	750	950	70 % sähkölaskusta, ns. lämmityssähkön osuus sis. enimmäisasumiskuluihin	Kunnan omien vuokra-asuntojen vuokratason	Riittämättömästi
Hausjärvi ³⁵	500	680	35 €/kk yksinäinen 65 €/kk (3-4 henkeä) ³⁶	Ei vast.	Ei vast.
Loppi	560	820	35 €/kk yksinäinen 65 €/kk (3-4 henkeä) ³⁷	Kunnan omien vuokra-asuntojen vuokratason ja Kelan yleisen asumistuen asumistukinormistoon	Tarvetta vastaavasti
Riihimäki	Pääsääntöisesti todelliset ³⁸	Pääsääntöisesti todelliset	Pääsääntöisesti todelliset	Kunnan omien vuokra-asuntojen vuokratason ³⁹	Riittämättömästi. Pulaa pienistä asunnoista.

³² Lähde: 1.4.2011 voimaan tullut Akaan sisäinen ohje toimeentulotuen myöntämiseksi, s. 15. Ohjeessa on todettu, että vuokran lisäksi asumiskustannuksiksi luetaan erikseen maksettavat lämmityskustannukset ja vesimaksut sekä sähkölasku ja kotivakuutus.

³³ Lähde: 6.6.2011 päivitetty Hämeenlinnan sisäinen opas toimeentulotuen myöntämiseksi, s. 5. Ohjeessa on todettu, että jos enimmäisasumismenot ylittyvät noin 20 euroa/kk, ne voidaan huomioida todellisina. Eriksen otetaan kantaa Hml:n asunnot ja VVO:n vuokratason. Hämeenlinnan vahvistamiin enimmäisasumiskuluihin sisältyvät vuokra-asunnossa lämmityskulut siten, että lämmityksen osuudeksi huomioidaan koko laskusta 70 % ja loput kirjataan taloussähköksi, joka huomioidaan enimmäisasumiskulujen lisäksi.

³⁴ Em. sisäinen ohje.

³⁵ Hausjärvi on 25.4.2012 hyväksynyt Riihimäen, Hausjärven ja Lopen yhteiset toimeentulotuen soveltamisohjeet. Sen mukaan yksinäisen enimmäisasumiskulut ovat 500 €/kk ja 3-henkisen talouden kulut 680 €/kk. Lisäksi kunta ilmoittaa, että kun 1 henkilön vuokraan lisätään vesi 25 €/kk, taloussähkö 35 €/kk ja lämmitys 45,51 €/kk, ovat kohtuulliset kokonaisasumiskulut yksinäisellä noin 605 €/kk. 3 hengelle vuokraksi muodostuu noin 914,71 €/kk (vuokra, vesi 75 €/kk, taloussähkö 65 €/kk ja lämmitys 94,71 €/kk).

³⁶ Em. sisäinen ohje.

³⁷ Loppi ei ilmoittanut tarkkoja euromääriä, mutta Loppi on 24.4.2012 hyväksynyt Riihimäen, Hausjärven ja Lopen yhteiset toimeentulotuen soveltamisohjeet. Sen mukaan taloussähköstä aiheutuvat menot huomioidaan taulukossa esitetyllä tavalla, s. 14.

Kohtuulliset enimmäisasumiskulut vuokralla asuvalle eivät ole sidoksissa kunnan kokoon, sillä esimerkiksi Janakkalassa hyväksytyt kustannukset ovat selvästi Hämeenlinnaa suurempia. Lisäksi tulokista näkyy kuntien varsin erilainen suhtautuminen sähkölaskuihin.

Sähkölasku voi aiheuttaa toimeentulotuen tarpeen

Vuokralla asuvat joutuvat yleensä vuokran lisäksi maksamaan kulutukseen perustuvaa sähkölaskua. Sähkölaskusta osa on taloussähköä, joka tulee aina huomioida muuna perusmenona pääsääntöisesti kokonaan ja osa voi olla lämmityssähköä, joka sisältyy kohtuullisiin kokonaisasumiskuluihin. Sähkölämmitteisissä asunnoissa kulut voivat erityisesti talvisaikaan olla huomattavat.

Kelan yleisen asumistuen määrittelyssä asumismenoina ei vuokra-asunnossa hyväksytä ns. taloussähkön osuutta ollenkaan ja lämmitykselle on määritelty enimmäismäärät⁴⁰. Ministeriö on arvioinut, että lämmityssähkön osuus voidaan arvioida sähkömenoista kohtuullisharkintaa noudattaen ja määrittelyssä voidaan käyttää asumistuessa käytettäviä lämmitysnormeja⁴¹. Hallinto-oikeudet ovat arvioineet, että asiakkaan tulee seurata kulutustaan ja pitää se maltillisena, minkä vuoksi kunnilla on oikeus määritellä kohtuullisuusrajoja⁴².

Jos kunta nojautuu tiukasti kohtuullisten asumiskulujen määrittelyssä Kelan yleisen asumistuen asumistukinormistoon, on vaarana, että toimeentulotukilaissa edellytetty oikeus tarpeellisen suuruisiin asumismenoihin saattaa heikentyä.⁴³ Vaikka kunnilla on oikeus harkita asumismenojen tarpeellista suuruutta, ministeriö korostaa, että toimeentulotuessa asumiskulujen kohtuullisuusarvion tulisi olla *tuen luonteesta johtuen väljempi kuin asumismenojen kohtuullisuusnormit asumistuessa (korostus SL)*.⁴⁴

Arava-asuntotarjonta kunnassa

Tiedustelin kuntien näkemystä myös kuntien hallinnoimien tai osittain tai kokonaan omistamien aravarahoitteisten asuntojen saatavuudesta kunnan alueella. Vastanneista kunnista viisi arvioi, että tällaisia asuntoja oli kunnan alueella riittämättömästi tai ei ollenkaan. Jos tällaisia asuntoja olisi tarvetta vastaavasti, aravarajoituslain säädösten nojalla⁴⁵ kunnalla olisi mahdollisuus vaikuttaa muun muassa asunnottomien ja muiden kiireellisimmässä asunnon tarpeessa olevien, vähävaraisimpien ja

³⁸ Asumiskulujen kohtuullisuutta saatetaan joutua arvioimaan sellaisessa tapauksessa, mikäli esim. vuokra on kohtuuttoman korkea tai asiakas asuu esim. poikkeuksellisen suuressa ja kalliissa asunnossa eikä tällaiseen järjestykseen ole erityisiä perusteita. Tällöin asiakasta ohjataan aktiivisesti etsimään edullisempaa asumista ja annetaan tähän prosessiin aikaa (yleensä vähintään 3 kk). Mikäli hakija ei halua vaihtaa asuntoa, saatetaan joutua tilanteeseen, jossa asumiskuluja kohtuullistetaan. Mahdollisen kohtuullistamispäätöksen perusteeksi ei ole määritelty kokonaisasumismenoja, vaan kohtuulliset vuokratulot sekä muiden asumiskulujen osalta eritellen. Sisäisiä soveltamisohjeita ollaan päivittämässä kevään 2013 aikana.

³⁹ Kohtuullisten neliömäärien osalta on nojaututtu Kelan asumistukinormistoon.

⁴⁰ Vuokra-asunnoissa lämmityksen enimmäismäärät määritellään vuonna 2013 siten, että asunnon pinta-ala (neliömetriä) kerrotaan II lämmitysryhmän kunnissa – johon kaikki sopimuskuntani kuuluvat - 1,40 eurolla. Jos asunnon koko on esimerkiksi 50 m², hyväksytyt lämmityskulut ovat noin 70 €/kk. Vesimaksuna hyväksytään 27,15 euroa/henkilö.

⁴¹ STM opas 2013:4, s. 106.

⁴² STM raportteja 2011:15, s. 35–36.

⁴³ Toimeentulotukilaki 7 b §: Muut perusmenot. Perusosalla katettavien menojen lisäksi muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon 1) asumistukilain (408/1975) 6 §:ssä tarkoitettut asumismenot; 2) taloussähköstä aiheutuvat menot; 3) kotivakuutusmaksu (...).

⁴⁴ STM julkaisuja 2007:11, s. 66, kuten myös STM julkaisuja 2013:4, s.107.

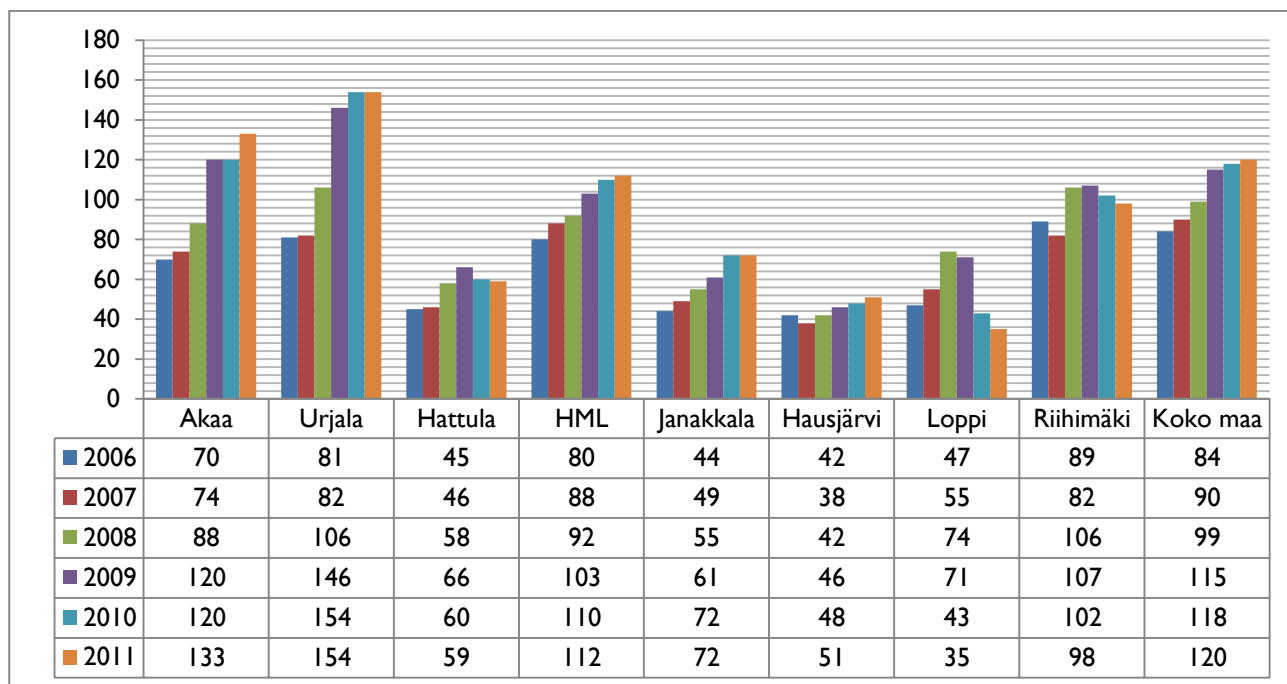
⁴⁵ Aravarajoituslaki 1993/1190, 4 a ja 4 b §:t.

pienituloisimpien hakijaruokakuntien joustavampaan asunnonsaantiin sekä vaikuttaa joissain määrin vuokran määrän kehitykseen.

Olen useasti joutunut toteamaan, että toimeentulotuki vastaa ajoittain erittäin huonosti henkilöiden ja perheiden yksilöllisiin elämäntilanteisiin, vaikka lain lähtökohta on nimenomaan yksilökohtainen tarveharkinta. Mielestäni kunnissa tulee jatkuvasti kiinnittää erityistä huomiota asiakkaiden yksilölliseen tilanteeseen ja tarvittaessa käyttää ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea laajemmin.

Toimeentulotuen määrän kehitys sopimuskunnissa

Kuvio 7: Toimeentulotuki, euroa/asukas vuosina 2006 - 2011⁴⁶



Vuoden 2009 tarkastelun perusteella Hattulassa, Hausjärvellä, Janakkalassa ja Lopella toimeentulotuen määrä oli selvästi alle valtakunnallisen keskitason. Näissä kunnissa oli myös koko maata vähemmän toimeentulotuen saajia. Uusimpien tietojen valossa vain Akaa ja Urjala ylittävät koko maan keskiarvon.

Toimeentulotuen takaisinperintä on tarkasti säädelty menettely

Toimeentulotuen takaisinperintä on poikkeuksellinen toimenpide, johon voidaan ryhtyä vain erikseen toimeentulotukilaisissa säädettyissä tilanteissa. Perinnän edellytykset ja perinnässä noudatettava menettelytapa on säädetty laissa tarkasti. Siitä huolimatta kohtaan joidenkin kuntien kohdalla odotettavissa olevan etuuden⁴⁷ perinnässä menettelyä, joka ei vastaa lain vaatimuksia tai on muutoin asiakkaan edun vastainen. Laki edellyttää, että takaisinperintään käytettyjen varojen jälkeen jäljelle jääneet varat on välittömästi palautettava tuen saajalle. Käytännössä tämä kestää toisinaan useita vuorokausia eikä asiakas saa kaikissa kunnissa kirjallista perintäselvitystä, josta käy ilmi peritty

⁴⁶ THL, tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet.

⁴⁷ Toimeentulotukilain 23 §: Takaisinperintä odotettavissa olevasta etuudesta.

summa ja perinnän peruste. Minulle ilmeni, että vielä 2012 osassa kuntia perintäsaldot ei nollata, vaan kertymä saattoi juontaa vuosien taakse.

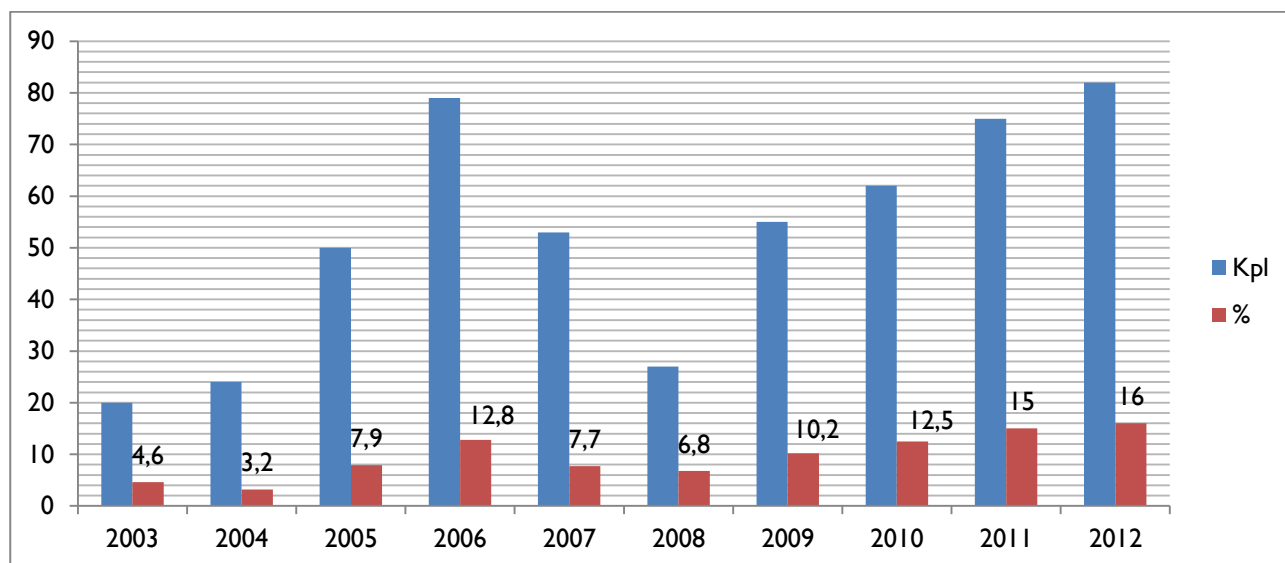
2.2. Lasten ja perheiden palvelut

Lasten ja perheiden palveluiden - lastensuojelu, lasten huolto- ja tapaamisasiat, lapsiperheiden kotipalvelu ja päivähoito – osuus on koko kymmenen vuoden tarkastelujaksolla ollut toiseksi suurin. Sen sijaan ryhmän sisällä eri sektoreiden yhteydenottomäärät vaihtelevat suuresti. Selvästi eniten yhteydenottoja on tullut lastensuojelusta ja huolto- ja tapaamisasiasta, vähiten lapsiperheiden kotipalvelusta.

2.2.1. Lastensuojelu

Lastensuojelun suurin muutos kymmenen vuoden tarkastelujaksolla on ollut lastensuojelulain uudistaminen 1.1.2008 lukien ja sen myötä korostunut velvoite noudattaa säädettyjä menettelyvaatimuksia lastensuojeluprosessissa. Oheisesta kuviosta ei voi suoraan päätellä, että lainmuutos olisi syynä lastensuojelun osuuden selvään kasvuun. Vuonna 2007 sopimuskuntien määrä kasvoi Etelä-Pirkanmaan tuolloin kolmella kunnalla ja vuoden 2009 alusta tuli voimaan Hämeenlinnan seudulla kuntaliitos. Samana vuonna Pikassos alkoi tuottaa sosiaaliamiespalveluja Riihimäen seudun kunnissa.

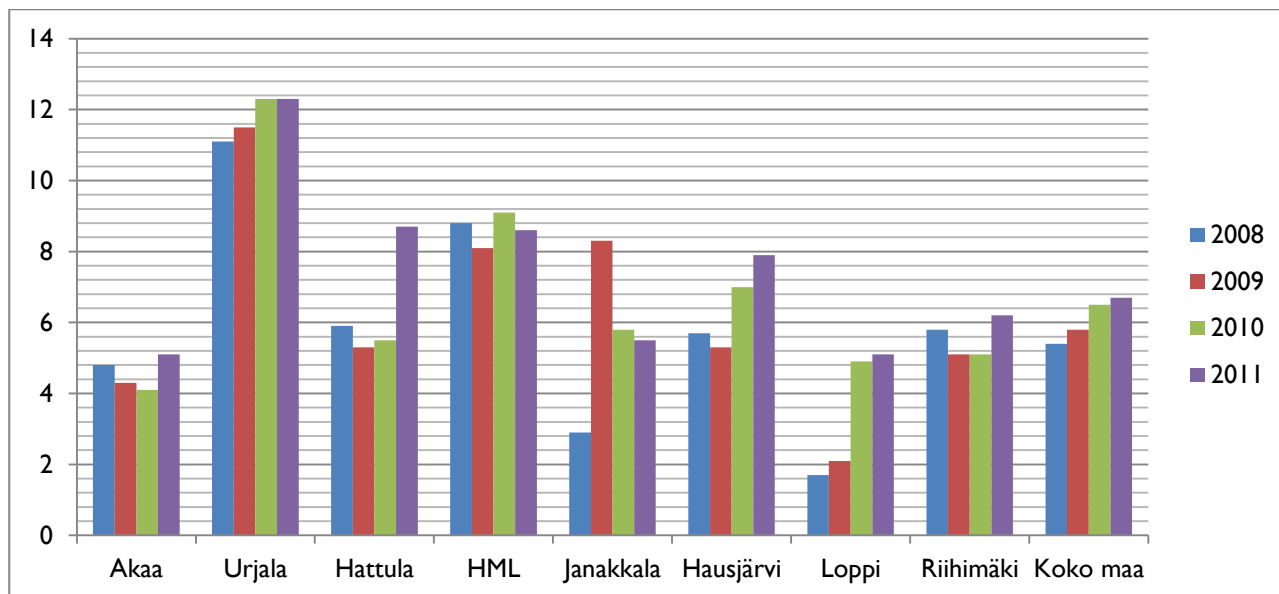
Kuvio 8: Lastensuojelua koskeneet yhteydenotot vuosina 2003 – 2012, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Avohuolto

Lastensuojelulaissa korostetaan avohuollon tukitoimien ensisijaisuutta. Avohuollon tukitoimien tarkoituksena on myös tukea ja vahvistaa vanhempien, huoltajien ja lapsen hoidosta vastaavien henkilöiden kasvatuskykyä.

Kuvio 9: Lastensuojelun avohuollollisten tukitoimien piirissä vuoden aikana olleiden 0 – 17 -vuotiaiden lasten osuus vuosina 2008 – 2011, % vastaavanikäisestä väestöstä



Kuntien keskinäiset erot avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten osuuksissa ovat merkittäviä ja myös saman kunnan vuosittainen vaihtelu voi olla suurta. Alle valtakunnallisen keskiarvon avohuollon tukitoimien piirissä olevien lasten osuudessa jäävät Akaa, Janakkala, Loppi ja Riihimäki.

Parhaimmillaan avohuollon tukitoimet voivat ehkäistä lapsen sijoittamisen huostaan otettuna kodin ulkopuolelle tai vähentää merkittävästi perheen tuen tarpeen pitkittymistä. Avohuollon tukitoimien piirissä olevien määrissä voi tapahtua vähentymistä myös, jos kunnan muut varhaisen tuen palvelut toimivat tehokkaasti. Todettakoon, että Hämeenlinnassa on onnistuttu vähentämään kodin ulkopuolisia sijoituksia samaan aikaan, kun lastensuojeluilmoitusten kaupungissa määrä on selvässä kasvussa. Valtakunnallisten tilastojen valossa lastensuojelun kodin ulkopuoliset sijoitukset lisääntyvät.⁴⁸ Pidän Hämeenlinnan saavutusta erittäin myönteisenä.

Dokumentaatiolle ei aikaa riittävästi

Vuonna 2008 voimaan tullut lastensuojelulaki säätelee lastensuojelussa tehtävästä kirjaamisesta. Lakiin liittyvät dokumentoinnin velvoitteet ovat ehdottomia, minkä vuoksi lastensuojelun työntekijöiden tulee merkitä lasta tai nuorta koskeviin asiakasasiakirjoihin lastensuojeluasian vireille tulosta⁴⁹ lähtien kaikki lapsen tai nuoren tarvitsemien lastensuojelutoimenpiteiden järjestämiseen vaikuttavat tiedot sekä toimenpiteiden suunnittelun, toteuttamisen ja seurannan kannalta tarpeelliset tiedot⁵⁰.

Olen saanut palautteita siitä, että asiakkaat ovat kokeneet merkintöjen olevan totuutta vastaamattomia, syyllistäviä tai puutteellisia siten, että asiakkaan tärkeäksi kokemaa informaatiota ei ole edes

⁴⁸ Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut.

⁴⁹ Lastensuojelulaki 26.3 §: Sosiaalityöntekijän on tehtävä lastensuojelun asiakkuuden alkamisesta merkintä lasta koskeviin lastensuojeluasiakirjoihin sekä ilmoitettava siitä välittömästi huoltajalle ja lapselle ottaen kuitenkin huomioon, mitä asiakaslain 11 §:ssä säädetään. SHAL 11 §: Tietojen antaminen asiakkaalle ja hänen edustajalleen.

⁵⁰ Lastensuojelulaki 33 §: Asioiden kirjaaminen.

asiakkaan nimenomaisesta pyynnöstä liitetty viranhaltijan tekemiin merkintöihin. Olen kuvannut aiemmin myös asiakkaiden kokemusta, että asiakkaan onnistumisia ja vahvuuksia kuvataan liian vähän ja huomio kohdistuu tuen tarpeiden kuvaamiseen, heikkouksiin ja epäonnistumisiin.

Lastensuojelun käsikirjassa todetaan muun muassa: ”Asiakkaan oikeusturva edellyttää asiallista ja ajan tasalla olevaa dokumentaatiota. Lapsen ja perheen osallisuuden parantaminen, mielipiteiden näkyväksi tekeminen sekä lapsen äänen kuuluviin saaminen ovat dokumentoinnin keskeisiä tavoitteita. Asiakkaan elämänhistorian ja elämäntilanteen kuvaaminen lisäävät työntekijän ymmärrystä. Dokumentoinnin tarkoitus on myös tietojen säilyttäminen, tiedottaminen kollegoille ja työn ja ajattelun näkyväksi tekeminen. Dokumentointi tukee suunnitelmallista työtä ja tuo esiin sosiaalityöntekijän asiantuntemusta. Se parantaa työn jatkuvuutta ja jäsentämistä.”⁵¹

Vaikka on selvää, että viranhaltijan ja asiakkaan käsitykset tapahtumista voivat poiketa paljonkin, tulevat kirjaukset mielestäni aina tehdä ajantasaisen, toteennäytetyn informaation varassa. Selvitin kuntakyselyssä, onko dokumentaatioon varattu sopimuskunnissa erillistä aikaa ja minkälaisia kehittämiskohteita siinä mahdollisesti on.

Taulukko 2: Dokumentaatioon varattu aika ja kehittämiskohteet

Kunta	Erillinen aika dokumentaatioon	Kehittävää suhteessa lain velvoitteisiin
Akaa	Ei varattu	Koko prosessi
Urjala	Ei	Ei
Hattula	On varattu	Aika ei kuitenkaan riitä ajantasaiseen dokumentaatioon
Hämeenlinna	On suositeltu ⁵²	Kirjaukset laahaavat jäljessä, joten sen suhteen on paljonkin parannettavaa.
Janakkala	Ei	Ei
Hausjärvi	Ei	Miten dokumentoidaan päätökset, miten eroavat
Loppi	On varattu	Muistiinpanot viivästyvät joskus
Riihimäki	Ei	Huostaanotettujen lasten vanhemmilta puuttuu asiakassuunnitelmia. Osa lasten asiakassuunnitelmista on saatu kirjoitettua viiveellä.

Kuntien mainitsemat kehittämiskohteet kohdistuvat ennen muuta ajallisiin resurssikysymyksiin, mutta mielestäni myös kirjausten sisällön asianmukaisuuden arviointi on ajoittain paikallaan⁵³. Siltä osin, kuin minulla sosiaaliasiamiehenä on ollut mahdollisuuksia nähdä lastensuojelun kirjauksia, ne ovat mielestäni parantuneet vuosien aikana.

⁵¹ Sosiaaliportti. Lastensuojelun käsikirja A.

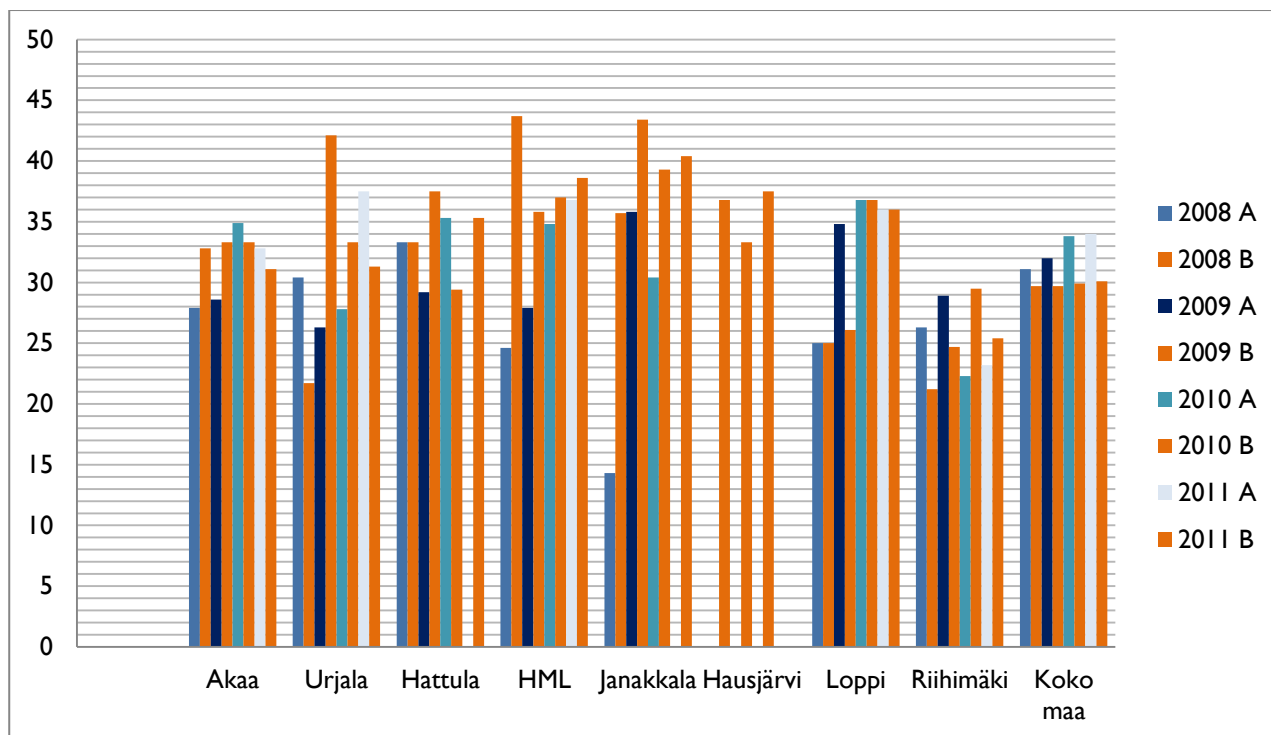
⁵² Sosiaalityöntekijöille on suositeltu, että he pitäisivät aina perjantait vapaana asiakastyöstä ja hoitavat kirjauksia silloin. Jokainen ratkaisee itse, haluaako toimia näin.

⁵³ Esimerkiksi sen vuoksi, että eri työntekijöillä voi olla hyvin erilainen käsitys siitä, miten tieto ja ajatukset tulisi tehdä näkyväksi, missä laajuudessa ja miten esimerkiksi lasten mielipiteet saataisiin mahdollisimman hyvin näkyviin tai minkälainen tieto perheen tilanteesta palvelee työskentelyn jatkuvuuden kannalta parhaiten.

Sijaishuollon aikainen sosiaalityö vaatii enemmän resursseja

Lapsen sijaishuollolla tarkoitetaan huostaan otetun tai kiireellisesti sijoitetun tai tuomioistuimen antaman väliaikaisen määräyksen nojalla sijoitetun lapsen hoidon ja kasvatuksen järjestämisestä kodin ulkopuolella.

Kuvio 10: Kodin ulkopuolelle sijoitetut 0 – 17 – vuotiaat, joiden sijoituspaikkana on laitos (A) tai perhe (B), % vastaavanikäisestä väestöstä vuosina 2008 - 2011⁵⁴



Kuviosta voi todeta, että lähes kaikki sopimuskunnat käyttävät vuonna 2011 perhehoitoa enemmän kuin koko maassa käytetään sitä keskimäärin. Alle valtakunnallisen tason perheisiin sijoittamisessa jää ainoastaan Riihimäki.

Perhehoitoon sijoittaminen edellyttää yhtäältä sopivia perheitä ja toisaalta huolellista lapsen tuen tarpeen arviointia. Lasta ei voi sijoittaa perhehoitoon, jos lapsen tasapainoisen kasvun ja kehityksen turvaamiseen tarvitaan lastensuojelulaissa säädettyjä rajoittamistoimia. Perhehoidossa lapseen voi kohdistaa ainoastaan yhteydenpidon rajoittamista. Perhehoidon käyttö vaihtelee selvästi vuosittain sekä kunnassa että kuntien kesken.

Lapsen oikeus luottamukselliseen kahdenkeskiseen keskusteluun työntekijän kanssa ei aina toteudu

Lapsella on sijaishuollon aikana oikeuksia, joiden turvaamisessa lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on suuri rooli sijoituspaikasta riippumatta. Näitä ovat mm. lapsen oikeus laadultaan

⁵⁴ THL tilasto- ja indikaattoripankki SOTKANet. Kaaviossa ryhmä A tarkoittaa laitossijoituksia ja ryhmä B perhehoidon sijoituksia.

hyvään sosiaalihuoltoon ja oikeus hyvään kohteluun⁵⁵, oikeus tarpeita vastaavaan sijaishuoltopaikkaan⁵⁶, oikeus tavata hänelle läheisiä ihmisiä, oikeus saada tietoa omasta tilanteestaan, oikeus tavata sosiaalityöntekijää⁵⁷ sekä oikeus saada käyttövaroja⁵⁸.

Taulukko 3: Sijoituksen aikainen sosiaalityö 2012

Kunta	Tavattu lasta kahden kesken vuoden aikana / %	Tehty sijoitetun lapsen vanhemmalle oma asiakassuunnitelma / %	Kuvattu huostassapidon lopettamista koskeva arviointiprosessi	Kehitettävää sijaishuollon aikaisessa sosiaalityössä
Akaa	n. 80		Ei	Asiakassuunnitelma. Riittävien resurssien järjestäminen.
Urjala	90		Harkinnassa	Prosessikuvaus.
Hattula	100	0	Ei	Kanerva-perhepankin toimivuus.
Hämeenlinna	n. 90–95 ⁵⁹	2-3 %	Ei	Tällä hetkellä kehittämistyössä painottuu asiakkaan osallisuuden lisääminen.
Janakkala	80	30	Ei	Ei
Hausjärvi	100	0	Harkinnassa	Biologisten vanhempien kanssa työskentely.
Loppi	100	0	Ei	Ei ole.
Riihimäki	37	0 ⁶⁰	Harkinnassa	Sijaishuollon henkilöstöresurssit ovat liian vähäiset: sosiaalityöntekijällä on noin 90 lasta /nuorta. Asiakkuusprosessit.

Valmisteilla olevissa lastensuojelun laatusuosituksissa tavoitteeksi on asetettu lisäksi, että lapsella tai nuorella tulee olla konkreettisesti tiedossa, tavoittaako oman sosiaalityöntekijän parhaiten sähköpostilla, tekstiviestillä, puhelimitse vai soittopyynnön avulla. Oma vastuusosiaalityöntekijä tulisi saada kiinni vuorokauden sisällä.⁶¹ Mielestäni on erittäin ongelmallista, jos tapaamiset toteutuvat niin heikosti, kuten Riihimäki ilmoittaa.

Sijaishuollon valvonnan muodot kaipaavat arviointia

Lapsen sijoittaneella kunnalla on ensisijainen velvollisuus valvoa ostamiensa sijaishuoltopalveluiden laatua. Sen lisäksi valvontavastuu on yksikön sijaintikunnalla ja vasta viimevaiheessa aluehallintovirastolla. Valvontavastuu jakautuu mm. sen mukaan, onko kyse laitospaikka- vai perhehoidosta tai onko perhehoito toimeksiantosuhteista vai luvanvaraista ammatillista perhehoitoa. Toimeksiant-

⁵⁵ SHAL 4.1 §: Oikeus laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää.

⁵⁶ LSL 50.1 §: Sijaishuoltopaikan valinta.

⁵⁷ LSL 53 §: Tietojen antaminen lapselle ja mahdollisuus keskusteluun sekä LSL 54 §: Ihmissuhteet ja yhteydenpito.

⁵⁸ LSL 55 §: Käyttövarat.

⁵⁹ Kaikille sijoitetuilla lapsille/ nuorille on tarjottu mahdollisuus kahdenkeskiseen tapaamiseen. Noin 90–95 % lapsista/nuorista on halunnut keskustella oman työntekijänsä kanssa. Tapaamiset on toteutettu joko sijoituspaikassa tai sijaishuoltoyksikön toimitiloissa.

⁶⁰ On tehty 4-5 erillistä asiakassuunnitelmaa. Osana lapselle tehtävää suunnitelmaa on tehty useammalle vanhemmalle.

⁶¹ Valtiontalouden..., s.72.

tosuhteisten sijaisperheiden valvonta kuuluu yksinomaan kunnalle⁶². Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän on valvottava mm. rajoitustoimenpiteiden käyttöä⁶³.

Sijaishuoltoa koskevia palautteita kuvasin tarkemmin vuotta 2010 koskeneessa selvityksessäni⁶⁴. Edelleen minulle välittyi, että sijaishuoltopaikoissa – erityisesti perheissä - noudatetut menettelyt eivät kaikilta osin ole asianmukaisia⁶⁵. Olen saanut vuonna 2012 mainintoja lapsen mattoon käärimisestä, jumppauttamisesta jos lapsi kieltäytyy syömästä tarjottua ruokaa ja lapsen tai nuoren puhe- luiden kuuntelusta perhekodissa. Sain myös palautteen, jossa toinen perhekodin asukas oli tupakalla polttanut toisen nuoren kasvoja ja lyönyt tätä nyrkillä, mikä johtaa pohtimaan miten asukkaiden turvallisuus tämänkaltaisia tilanteita vastaan taataan. Puutteita vaikuttaa olevan myös yksiköiden henkilökunnan ammatillisuudessa sekä sosiaalityöntekijän kyvyssä ottaa vastaan lapsen tai nuoren oma huolenilmaus sijoituspaikan käytänteistä.

Sijaisperheissä joudutaan tekemään aina jonkin verran rajanvetoa ns. kasvatuksellisen rajoittamisen ja lainvastaisen rajoittamisen välillä. Koska kunta ei saa hyväksyä sijoitettuihin lapsiin kohdistuvaa lainvastaista rajoittamista, sen tulee varmistua siitä, että sijaisperheet saavat haastaviin kasvatustilanteisiin riittävästi apua ja ohjausta ja että perheet tunnistavat tilanteet, joissa he tätä tarvitsevat.

Oma kysymyksensä on perhetyöntekijöiden toiminta ja perheen kokemus, että heidät pakotetaan menemään perhekuntoutukseen uhalla, että muutoin lapset otetaan huostaan. Perheen vanhempi on saattanut kokea yksikön kuntoutusmenetelmät ”aivopesuna”. Kuntoutusjaksolle on saattanut joutua lähtemään nopeasti, mikä on aiheuttanut suuria vaikeuksia esim. perheen kotieläinten hoidossa. Mielestäni perhekuntoutuksen tarkoitus ja menetelmät tulee huolellisesti selvittää perheelle ja tehdä tavoitteenasettelua yhdessä perheen kanssa. Vastentahtoinen kuntoutusjakso tuskin palvelee kenenkään etua.

Perhetyöntekijä käy yksin tai työparinsa kanssa perheen luona kerran viikossa avo- huollon tukitoimena. Vanhempi ihmettelee, mikä on perhetyön tavoite, kun lasten kanssa pelataan pelejä ja vanhemmalta kysytään erilaisia kysymyksiä, kuten ”miten olet jämäkkä”? Vanhemman on vaikea luottaa perhetyöntekijöihin, jotka keskustelevat myös perheen ulkopuolisten henkilöiden kanssa ilman vanhemman suostumusta tai etukäteistä neuvottelua. Vanhempi ei tiedä, antavatko perhetyöntekijät jonkin rapor- tin havainnoistaan eikä vanhempi tiedä, miten perhetyön merkitystä arvioidaan.

Laitosten osalta sain vuonna 2012 mm. seuraavanlaisen palautteen:

15 – vuotiaan nuoren vanhemmat ihmettelivät sijoituspaikkana toimineen laitoksen menettelytapoja. Vanhemmat kertoivat antaneensa nuorelle luvan tupakoida laitok- sessa, jossa nuori oli asiamiehen yhteydenottohetkellä ollut kuukauden. Laitos olikin järjestänyt tupakointipaikan, mutta kieltänyt nuoria kertomasta asiasta nuoren asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. Vanhemmat toivat myös esille, että pyytäessään nähdä lasta koskevia merkintöjä, heille ilmoitettiin, ettei tietoja voida antaa, koska muita nuoria koskevat merkinnät oli samassa yhteydessä.

⁶² Valtiontalouden..., s.69 -70. Lisähaastetta asiaan tuo se, ettei ammatillisen perhekodin käsitettä ole määritelty lais- sa, minkä vuoksi niiden toiminnasta osa vastaa käytännössä laitoshoidoa ja osa perhehoitoa.

⁶³ Lastensuojelujen ympärivuorokautinen..., s. 10.

⁶⁴ Sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2010, s. 21–22.

⁶⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto päätyi omien tarkastushavaintojensa perusteella siihen, että sijaisperheiden val- vonta vaikuttaa riittämättömältä. Lähde: Valtiontalouden..., s.73.

Tupakkatuotteiden ja tupakointivälineiden myynti ja muu luovuttaminen alle 18-vuotiaalle on kielletty. Tupakkalain 1.10.2010 voimaan tulleella muutoksella kiello laajennettiin koskemaan myös muunlaista myyntiä ja luovuttamista. Käytännössä kiello tarkoittaa sitä, ettei yksityinen henkilökään saa myydä, välittää tai tarjota tupakkatuotteita alaikäiselle. Tupakkalain mukaan tupakointi on kielletty lastensuojelulain tai mielenterveyslain nojalla hoitoa antavien laitosten alle 18-vuotiaille tarkoitetuissa sisätiloissa ja heille tarkoitetuilla ulkoalueilla. Hoitoa antavan laitoksen alle 18-vuotiaille tarkoitettuihin sisätiloihin ei saa järjestää erillistä huonetta tai muuta tilaa tupakointia varten.⁶⁶

Laitosten tosiasialliset mahdollisuudet estää nuorten tupakointi voivat olla vähäiset, jos nuoret lähtevät tupakoimaan esim. laitoksen alueen ulkopuolelle, kuten tapahtuukin. Tupakointivälineet eivät myöskään ole sellaisia lain tarkoittamia vaarallisia välineitä tai aineita, jotka voidaan ottaa laitoksen haltuun. Tilanteessa erikoista on kuitenkin laitoksen selvä piittaamattomuus laista ja tupakointipaikan salassapitoyritys. Toinen merkityksellinen seikka liittyy nuorta koskevien merkintöjen tekemiseen siten, että tietoja ei vanhemmilla olevan käsityksen mukaan eroteltu muiden nuorten tiedoista. Käsittääkseni tiedot on voitava erotella, jotta ko. nuorta koskevat tiedot voidaan siirtää sijoittaneeseen kuntaan kokonaisuudessaan sijoituksen päättyessä.

Käsitykseni on, että kunnilla on edelleen kehitettävää sijaishuollon valvonnan muodoissa ja toteutustavoissa. Osa kunnista mieltää valvontavastuun olevan vain sijoittajakunnalla ja osalle kunnista on epäselvää, tuleeko niiden ilmoittaa valvontakäynnin perusteella tehdyistä havainnoista myös muille sijoittajakunnille – joista ei ehkä ole edes selvää käsitystä.

Lapsen asioista vastaava työntekijä saattaa käydä sijaishuollon yksikössä tapaamassa lasta, mutta varsinainen yksikön toimintatapoihin tutustuminen saattaa jäädä vähäiseksi. Samaan asiaan kiinnitti huomiota tarkastusraportti, jonka mukaan lastensuojelun työntekijät eivät kokeneet suorittavansa valvontaa tavatessaan sijaishuoltoyksiköissä lapsia ja nuoria⁶⁷. Kuka tai mikä on se taho kunnan sosiaalihuollossa, jolla on sekä aikaa että riittävästi ulkopuolisuutta toteuttamaan tehokasta valvontaa sekä perhehoidon että laitoshoidon yksiköissä?

Huostassapidon lopettaminen

Huostaanoton aikana tulee huostaanoton perusteita arvioida säännöllisesti, mielestäni vähintään kerran vuodessa asiakassuunnitelman tarkistamisen yhteydessä. Huostassapito on lopettava, kun siihen ei enää ole lastensuojelulain 40 §:ssä säädettyjä perusteita. Huostaanotto lakkaa viimeistään lapsen täyttäessä 18 vuotta. Huostassapidon lopettamista⁶⁸ voivat suullisesti⁶⁹ ja kirjallisesti hakea huoltaja, vanhempi ja 12 -vuotias lapsi itse. Varsinkin lapset esittävät toiveen huostassapidon lopettamisesta suullisesti. Tällöin lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tulee huolehtia siitä, että suullisesti esitetty näkemys kirjataan asianmukaisesti lasta koskeviin asiakasasiakirjoihin ja siihen otetaan erikseen kantaa kirjallisesti valituskelpoisessa päätöksessä.

⁶⁶ Valviran verkkosivusto.

⁶⁷ Valtiontalouden..., s.72.

⁶⁸ Tahdonvastaisen huostaanoton lopettamista haetaan hallinto-oikeudelta. Todettakoon, että näiden hakemusten määrät ovat lisääntyneet merkittävästi (lähde: Valtiontalouden..., s.91).

⁶⁹ Suullinen hakemus edellyttää viranhaltijan suostumusta (hallintolaki 19 §). Mielestäni hyvä hallinto edellyttää, että erityisesti lasten osalta vakiintuneesti hyväksytään suullisen hakemuksen tekeminen. Jos viranhaltija on epä tietoinen, onko toive tarkoitettu hakemukseksi, johon halutaan kirjallinen päätös, hänen tulee varmistua tästä asiasta erikseen tiedustelemalla.

Minulle on välittynyt, että silloinkin, kun huostassapidon lopettamista koskien on tehty kirjallinen hakemus, voi huostaanoton lopettamisedellytysten arviointi jäädä niukaksi tai yksipuoliseksi siihen käytetystä kenties huomattavan pitkästä ajasta huolimatta⁷⁰. Hallituksen esityksessä korostetaan, että huostassapidon lopettamista on arvioitava vähintään yhtä huolellisesti kuin itse huostaanottoa⁷¹. Vaikka alle 18-vuotiaan huostassapidon lopettaminen edellyttää, että hänen kasvuolonsa ovat olennaisesti parantuneet ja säilyneet riittävän hyvinä riittävän pitkään, tulisi arviointiprosessi mielestäni kuvata johdonmukaisesti ja tarkasti sekä esittää huostaanoton lopettamista puoltavat ja vastustavat seikat asianmukaisesti hakijalle annettavassa kirjallisessa päätöksessä. Näin myös sen vuoksi, että samoja arviointikriteerejä käyttämällä voidaan päätyä joko huostassapidon lopettamiseen tai sen jatkamiseen⁷².

Jälkihuolto on merkittävä vaihe sijoituksen päättyessä

Kunnan on järjestettävä jälkihuoltoa aina sijaishuollon päättymisen jälkeen siinä laajuudessa, kuin nuori tai lapsi sitä tarvitsee. Jälkihuoltoon ovat oikeutettuja kaikki lapset, joiden sijaishuolto on päättynyt⁷³ ja sen tarkoituksena on helpottaa nuoren kotiutumista ja itsenäistymistä.

Kunta ei voi rajoittaa jälkihuoltoa esimerkiksi määräraha-perusteilla eikä evätä sitä arvioimatta ensin tuen tarvetta⁷⁴. Tämä merkitsee myös sitä, että vaikka nuori ensin kieltäytyisi jälkihuollosta, hän voi missä vaiheessa tahansa ennen 21 ikävuottaan hakea palvelua. Ongelmia aiheutuu toisinaan siitä, ettei 18 vuotta täyttynyt nuori ota vastaan viranomaisen tarpeelliseksi arvioimaan jälkihuoltoa. Jos nuori ei sijoituksen päättymisen jälkeen ole ollut viiteen vuoteen lastensuojelun asiakas, hän kuitenkin menettää jälkihuolto-oikeutensa⁷⁵.

Jälkihuollon piirissä olevien lasten ja nuorten taloudellisen tuen tarpeeseen voidaan vastata useilla eri lastensuojelulain säädöksillä, mutta myös toimeentulotuella. Lisäksi osa kunnista varaa itsenäistymisvarat vain tiettyihin kohteisiin ja osa tarpeen mukaisesti taloudellisesti tuesta maksetaan esimerkiksi avohuollon tukitoimena⁷⁶.

Jälkihuollossa oleva 19 -vuotias nuori ihmetteli, minkä vuoksi hänelle myönnetyn toimeentulotuen määrään alkoivat odottamatta vaikuttaa avopuolison tulot. Hän oli käsityksessään, että jälkihuollettavana hänen tilannettaan arvioidaan joissakin suhteissa eri tavoin kuin muiden toimeentulotuen saajien.

Jälkihuollettava 18 -vuotias nuori oli käsityksessään, että hän sosiaaliviranomaisen avulla pääsisi nuorille suunnattuun tukiasuntoon, mikäli hän hoitaisi päihdeongelmaansa. Tukiasuntoa ei kuitenkaan useiden kuukausien jälkeenkään järjestynyt, vaikka nuori oli

⁷⁰ Eräessä tapauksessa vanhempi oli hakenut huostaanoton purkua maaliskuussa 2011, mutta päätöstä asiaan ei ollut annettu vielä maaliskuussa 2012.

⁷¹ HE 252/2006 vp.

⁷² Valtiontalouden..., s. 118.

⁷³ Näitä ovat myös vähintään puoli vuotta avohuollon sijoituksessa kodinulkopuolella olleet lapset.

⁷⁴ Oikeus jälkihuoltoon perustuu tuen tarvearviointiin eikä subjektiiviseen oikeuteen (ks. Valtiontalouden s. 94).

⁷⁵ Kunnille on ajoittain ollut epäselvää, mistä jälkihuolto-oikeuden päättymisen lasketaan. Jos nuoren kodin ulkopuolinen sijoitus on päättynyt 30.7.2010 hänen ollessaan 10 vuotta, eikä hän ole ollut lastensuojelun asiakkaana viiteen vuoteen, päättyy nuoren jälkihuolto-oikeus 30.7.2015 nuoren ollessa 15 vuotta. Jos nuoren perheeseen kuitenkin sijoituksen päättymisen jälkeen tarjottaisiin esim. lastensuojelun perhetyötä, asiakkuus jatkuisi, minkä seurauksena myös jälkihuoltovelvoite kunnalla jatkuisi. Toisinaan jälkihuollossa oleva alaikäinen rinnastetaan avohuollon asiakkaaksi, minkä vuoksi alaikäisten osuus jälkihuollon piirissä olevista on vähäinen eikä heille tehdä jälkihuollon suunnitelmaa (lähde: Valtiontalouden..., s.97, 105).

⁷⁶ Valtiontalouden..., s.117.

ollut mm. päihdekatkaisuhoidossa. Nuorelle itselleen oli epäselvää, mitä häneltä odotettiin eikä hänellä ollut tietoa jälkihuoltosuunnitelman tavoitteista.

Edellä kuvatut ongelmat on mielestäni parhaiten vältettävissä sillä, että jälkihuoltosuunnitelmassa todetaan konkreettisesti tuen muodot ja erotellaan eri perustein myönnettävä taloudellinen tuki.

Jälkihuollon tavoitetilaa⁷⁷ luonnehtivat muun muassa, että jälkihuollollinen tuki on pitkäjänteistä ja riittävää ja sitä on saatavilla tasapuolisesti; työntekijällä on riittävästi aikaa yhteydenpitoon ja tuen tarjoamiseen; jälkihuoltosuunnitelma on nuoren kanssa yhdessä laadittu kokonaisuus, jossa on konkreettisia ja sopivan kokoisia tavoitteita sekä eri tukimuotoja käytetään laajasti.

Minulle on välittynyt, että jälkihuollon toiminta- ja työskentelymallit ovat joissakin kunnissa jäsen-työttömiä ja välillä on epäselvää, mitä esimerkiksi jälkihuoltosuunnitelmaan tulisi kirjata ja kenen aloitteesta. Myös tässä, kuten monissa muissakin lastensuojelun yhteydenotoissa näkyy kuntien keskinäinen eriytyminen⁷⁸. Selvitin kuntakyselyssä, onko kunnissa mallinnettu jälkihuolto prosessia.

Mikään vastanneista sopimuskuunnista⁷⁹ ei ollut tehnyt kirjallista mallinnusta jälkihuolto prosessista eri nivelvaiheineen, mutta Riihimäki kertoi prosessin olevan käytännössä selkeä ja toimiva. Akaa, Urjala, Hämeenlinna, Hausjärvi, Loppi ja Riihimäki kokivat, että jälkihuollon prosessissa on kehitettävää.

Mainitut kehittämiskohteet liittyivät prosessikuvaukseen ja henkilöstöresurssien selvään lisäämistarpeeseen mm. sillä perusteella, että ostopalveluiden tarve vähenisi. Varsinkin jälkihuollon järjestäminen toiseen – nuoren jäädessä asumaan sijoituskuntaansa - kuntaan lisää tutkimushavaintojen mukaan palvelujen ostoa yksityisiltä palveluntuottajilta, jolloin ostopalveluilla tuotettu jälkihuolto saattaa tulla kunnille yhtä kalliiksi kuin sijaishuollon järjestäminen sen lisäksi, että kokemukset tuntuvat osoittavan, etteivät ostopalveluna hankitun jälkihuollon palvelut ole nuoren kannalta riittäviä kustannussyistä⁸⁰.

Itsenäistymisvarat

Itsenäistymisvarat ovat osa jälkihuoltoa. Osalle lapsista ja nuorista pystytään sijoituksen kestäessä kerryttämään hänen omista tuloistaan, saatavistaan ja korvauksistaan itsenäistymisvaroja, mutta osalle lapsista ja nuorista tätä kertymää ei juuri synny. Jälkimmäisessä tapauksessa kunnan on maksettava omista varoistaan lapselle ja nuorelle tarpeenmukaiset itsenäistymisvarat. Laki ei määrittele itsenäistymisvarojen vähimmäis- tai enimmäismääriä. Mitä aktiivisemmin kunta perii lapselle tulevia tuloja, korvauksia ja saatavia (esim. elatusapua ja elatustukea) perhehoidon tai laitoshoidon korvaukseksi, sitä enemmän lapselle tai nuorelle kertyy itsenäistymisvaroja ja sitä vähemmän kunnan täytyy maksaa niitä lastensuojelun määrärahoista.

Minulle asiaan liittyvät palautteet ovat koskeneet varojen maksamisaikataulua ja viranomaisen tai palveluntuottajan halua vaikuttaa varojen käyttökohteisiin.

Jälkihuollossa olleelle 19-vuotiaalle nuorelle oli sijoitusyksikön toimesta kerrytetty vapaaehtoisia itsenäistymisvaroja. Yksikkö ilmoitti kerryttävänsä 16 -vuotta täyttäneille nuorille varoja yksikössä asumisen ajan ja maksavansa kertyneet varat, mikäli nuori

⁷⁷ Sosiaaliportti. Lastensuojelun käsikirja B.

⁷⁸ Ks. myös Valtiontalouden..., s.102, jonka tarkastushavaintojen mukaan jälkihuollon tukitoimien käytännön toteuttamisessa sekä tukitoimien sisällöissä saattoi olla suuria alueellisia eroja.

⁷⁹ Hämeenlinna ilmoitti tekevänsä maaliskuussa 2013 palvelukuvaukset, jotka sisältävät myös nivelvaiheen sijaishuolosta jälkihuoltoon.

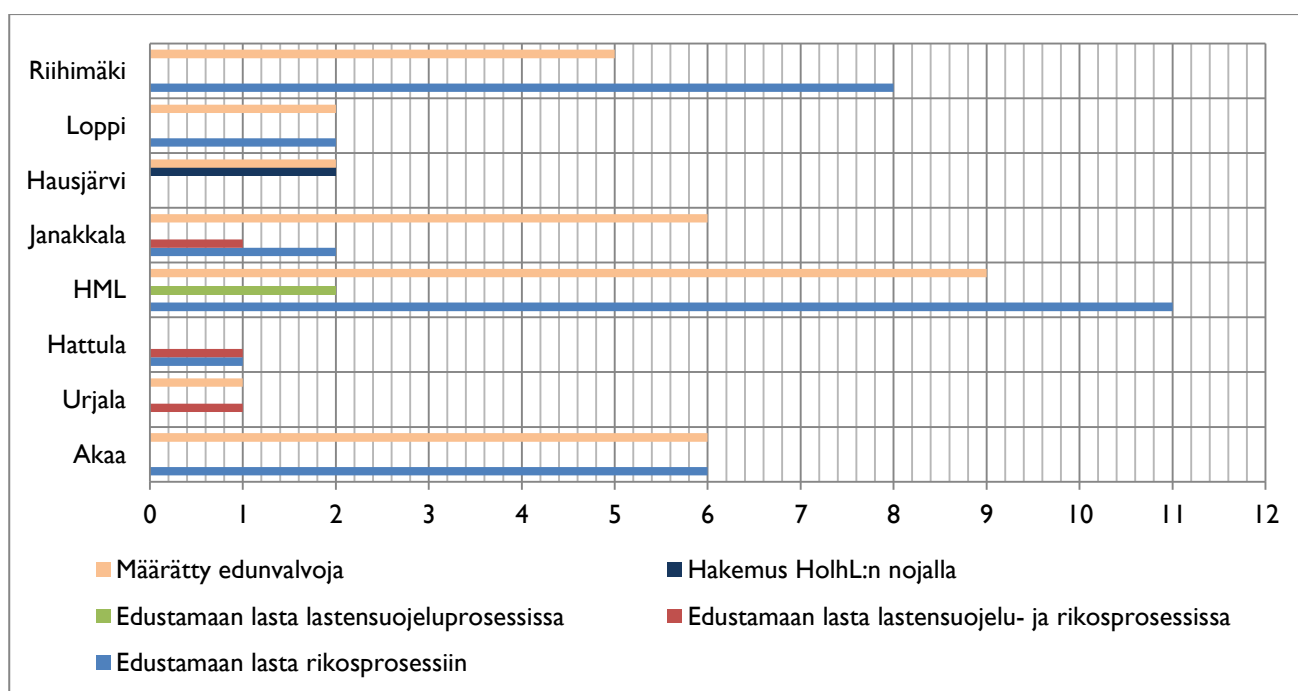
⁸⁰ Valtiontalouden..., s. 109, 119.

jossakin vaiheessa on kunnan ostopalveluna yksikön jälkihuollon palveluiden piirissä. Nuoren tyytymättömyys kohdistui siihen, että yksikkö halusi voimakkaasti vaikuttaa varojen käyttökohteisiin, eikä nuoren itsensä tarpeelliseksi kokemiin kodin irtaimistohankintoihin suostuttu. Nuori koki yksikön haluavan udella nuoren elämää olemalla mukana hankintojen teossa ja määrittelemällä varojen käyttökohteita. Yksikkö perusteli kantaansa sillä, että näin he pystyvät varmistamaan, ettei ”rahoja käytetä väärin tai ettei asiaa käsitetä niin, että he olisivat pelkkä raha-automaatti”.

Lastensuojelun edunvalvontaa voisi käyttää enemmän

Lastensuojelun edunvalvonta näkyy minulle hyvin vähän, minkä vuoksi halusin selvittää, kuinka laajaa lastensuojelulain 22 §:n mukainen menettely⁸¹ sopimuskunnissani on.

Kuvio 1: Lastensuojelulain mukaiset edunvalvontahakemukset, hakemuksia ja päätöksiä, kpl



Yhtä lukuun ottamatta⁸² kaikki kunnat olivat käyttäneet lastensuojelulain 22 §:n mukaista menettelyä, vaikka määrät ovatkin pieniä. Minulle on välittynyt, että eräs suurimmista esteistä palvelun käyttämiseksi on sopivien edunvalvojien puute. Vain Janakkala⁸³ oli käyttänyt kaikkia vaihtoehtoja, kun suurin osa kunnista oli käyttänyt edunvalvojaa edustamaan lasta rikosprosessissa. Riihimäen osalta

⁸¹ LSL 22 §: Edunvalvojan määrääminen huoltajan sijaiseksi. Lapselle tulee lastensuojeluasiassa määrätä edunvalvoja käyttämään huoltajan sijasta lapsen puhevaltaa, jos: 1) on perusteltu syy olettaa, ettei huoltaja voi puolueettomasti valvoa lapsen etua asiassa; ja 2) edunvalvojan määrääminen on tarpeen asian selvittämiseksi tai muutoin lapsen edun turvaamiseksi.

⁸² Hausjärvi oli ainoa, joka ei käyttänyt lastensuojelulain 22 §:n menettelyä, koska käräjäoikeus toivoo edunvalvojan hakemista holhoustoimilain mukaisena.

⁸³ Janakkala ilmoitti lisäksi, että myös pelkästään lastensuojeluprosessiin oli haettu useita edunvalvontoja. Koska määrä ei selvinnyt, lukemaa ei ole taulukossa.

erityisenä piirteenä oli se, ettei hakemuksen (so. sosiaalitoimelle) tekijälle aina tullut tietoa edunvalvontamääräyksestä.

Henkilötietojen tarkastusoikeuden käyttäminen lastensuojelussa

Itseä koskevien tietojen tarkastusoikeudesta säädetään henkilötietolaissa. Asiakkaalla on oikeus pyynnöstä saada tarkastaa kaikki häntä itseään tai pääsääntöisesti myös alaikäistä huollettavaansa⁸⁴ koskevat tiedot. Asiakkaalla on oikeus nähdä ja pyytää jäljennökset sekä tietokoneelle talletetuista tiedoistaan että muutoin esim. asiakaskansiossa olevista tiedoistaan. Tarkastusoikeuden toteuttaminen on maksutonta kerran vuodessa. Jos sama henkilö käyttää tarkastusoikeuttaan useammin, kunta voi periä tietojen luovuttamisesta kohtuullisen korvauksen. Jos asiakkaan tiedoissa on käytetty esimerkiksi sellaisia koodeja tai lyhenteitä, joita asiakas ei voi ymmärtää, tulee niiden merkitys selvittää hänelle tietojen luovuttamisen yhteydessä.⁸⁵

Lapsistaan erossa asuva huoltaja oli halunnut käyttää tarkastusoikeuttaan kunnan lastensuojelun lokitietoihin. Lokitiedoista näkyvät ne työntekijät, jotka ovat tutustuneet asiakkaan tietoihin. Asiakas ihmetteli kunnan reaktiota: häneltä oli useaan kertaan tiedusteltu, minkä vuoksi hän haluaa tutustua itseään koskeviin tietoihin ja erityisesti kyseenalaistettu asiakkaan oikeus lokitietojen saantiin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä koskevan lain⁸⁶ mukaan asiakkaalla on laissa mainituilla edellytyksillä oikeus saada asiakastietojensa käsittelyyn liittyvien oikeuksiensa selvittämistä tai toteuttamista varten lokirekisterin perusteella tieto siitä, kuka on käyttänyt tai kenelle on luovutettu häntä koskevia tietoja sekä mikä on ollut käytön tai luovutuksen peruste. Kirjallisesti esitettyyn pyyntöön tiedot on annettava viivytyksettä ja maksutta. Tarkastusoikeus ei näihin tietoihin siis synny henkilötietolain nojalla.⁸⁷

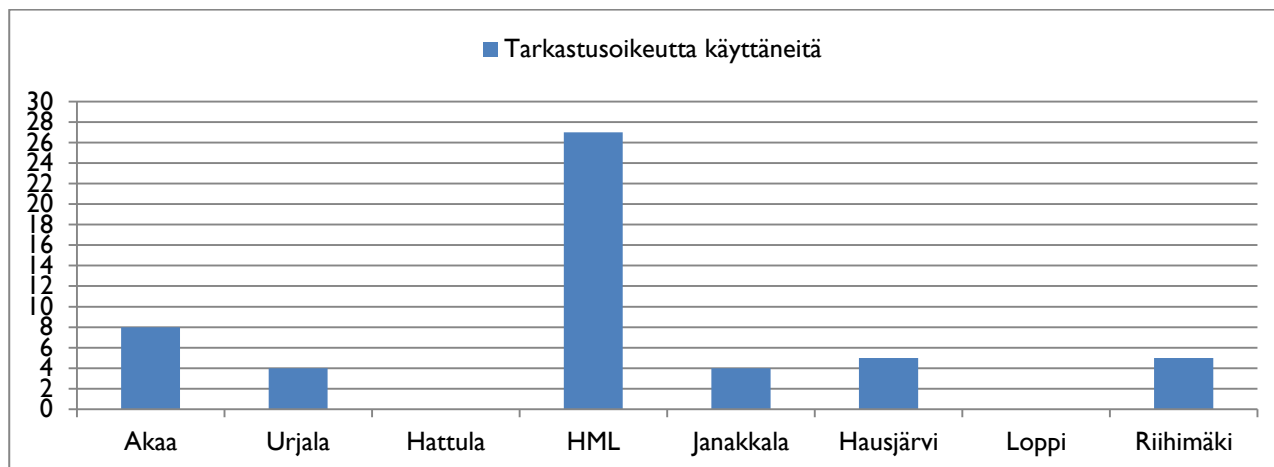
⁸⁴ Ellei henkilötietolaissa säädetty kieltäytymisperuste tule kyseeseen. Lisäksi jos alaikäinen on asiakaslain 11 §:n nojalla kieltänyt itseään koskevien tietojen antamisen lailliselle edustajalleen, ei tarkastusoikeutta ole. Myös lapsella, jolla on puhevalta asiassa – yleensä siis 15 vuotta täyttänyt, lastensuojeluasiassa myös 12 vuotta täyttänyt - on tarkastusoikeus omiin tietoihinsa.

⁸⁵ Henkilötietolaki ja ..., s. 16.

⁸⁶ L 2007/159 18.2 §.

⁸⁷ Henkilötietolaki ja ..., s. 18.

Kuvio 12: Lastensuojelun tarkastusoikeutta käyttäneitä⁸⁸



Minulle on välittynyt, että sekä henkilötietolain mukaiseen tarkastusoikeuteen että julkisuuslain mukaiseen asianosaisuuteen perustuvaan tietojensaantiin liittyvät menettelyt ovat toisinaan epäselviä ja haparoivia. Jos asiakas ei tunne oikeuksiaan, myöskään työntekijät eivät usein osaa niistä neuvoa.

Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan toimintayksikön on hyvä laatia ohjeet henkilöstölleen tarkastusoikeuden käyttöä koskevista menettelyistä. Kunnissa tulee mielestäni määritellä myös ne henkilöt, joilla on oikeus arvioida tietojen luovuttamista.

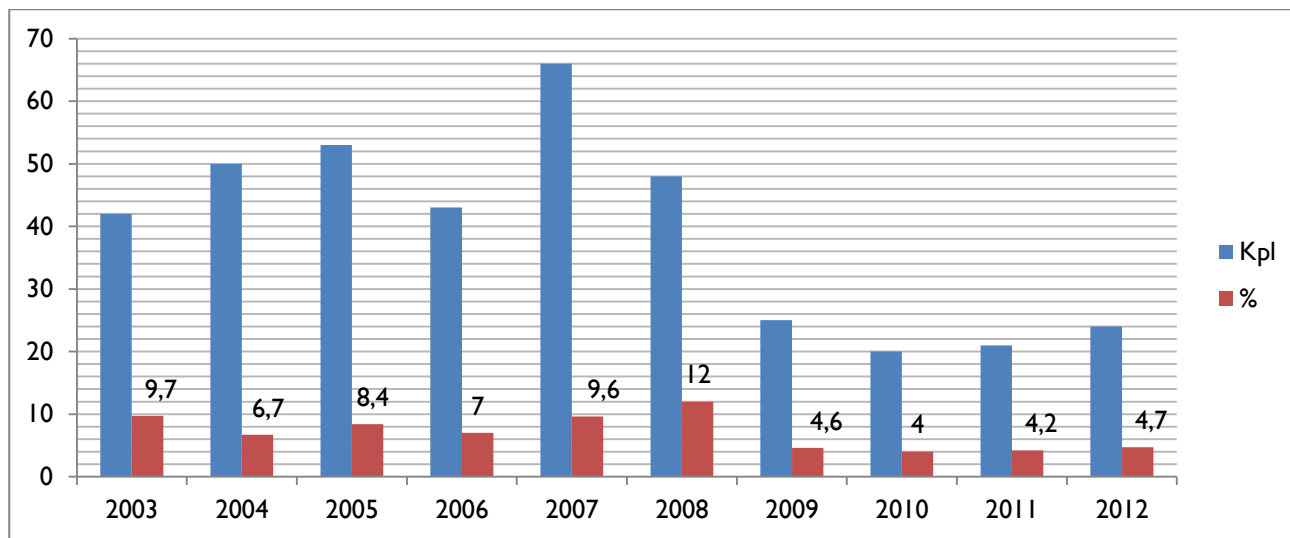
2.2.2. Lasten huolto- ja tapaamisasiat

Toiminnan alkuvuosina lasten huolto- ja tapaamisasioihin liittyviä tiedusteluja ja tyytymättömyyden ilmauksia tuli huomattavasti nykyistä enemmän. Tärkein asiaa selittävä tekijä mielestäni on kunnissa käyttöön otetut kunnalliset tai seutukunnalliset perheoikeudelliset yksiköt.

Minulle on välittynyt, että isompien erillisten yksiköiden toiminnasta tulee selvästi vähemmän kielteistä palautetta kuin tilanteesta, jossa kunnassa toimiva lastenvalvoja toimii tarvittaessa myös lastensuojelussa työparina tai hänen työnkuvaansa on liitetty lastensuojelun tehtäviä. Tällöin tyytymättömyys on kohdistunut usein työntekijän toimintatapaan sekä kokemukseen työntekijän puolueellisuudesta.

⁸⁸ Hattula ei vastannut, Lopella tarkastusoikeuden käyttäneitä ei ollut yhtään.

Kuviol3: Lasten huolto- ja tapaamisasioita sekä elatusturvaa koskeneet yhteydenotot vuosina 2003 – 2012, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



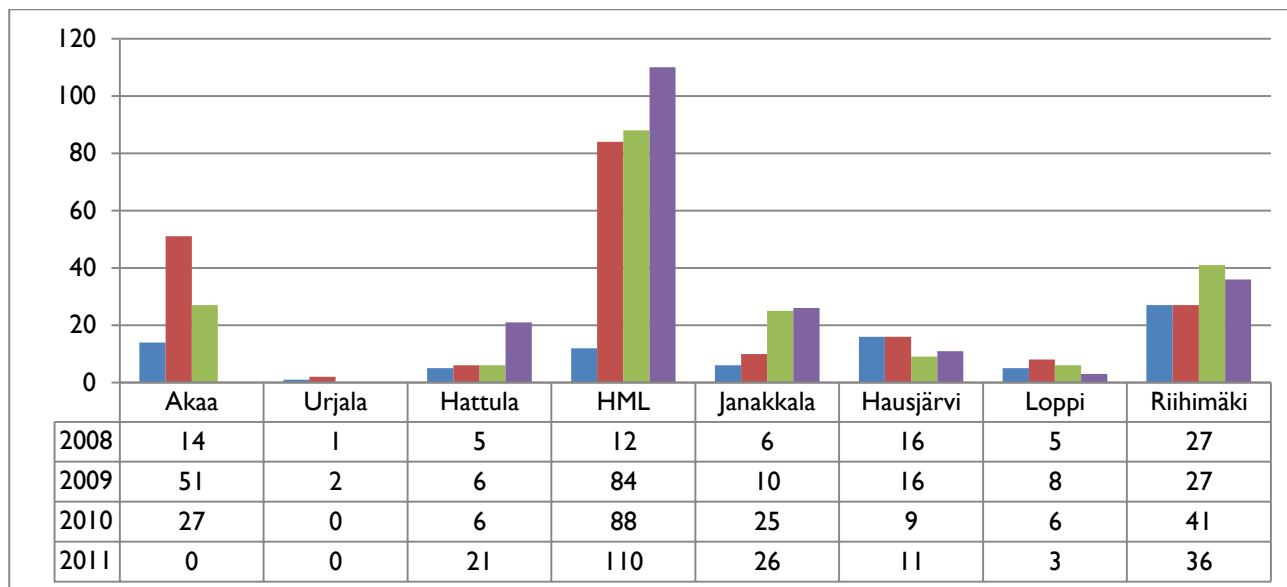
Vuoden 2012 erityisyys oli läheisverkostosijoituksiin liittyvät oikeudelliset ongelmat. Haasteita aiheutui erityisesti kun lapsi oli sijoittunut asumaan toisella paikkakunnalla olleen sukulaisen tai läheisen luokse. Ongelmia syntyi huoltajien oikeuksista, lapsen ja oheishuoltajan asemasta, mahdollisen palkkion maksusta ja palvelujen järjestämisvastuusta, jos uuteen kuntaan sijoittunut lapsi tarvitse muita sosiaali- ja terveystalveluita.

2.2.3. Lapsiperheiden kotitalvelu

Vuonna 1995 lapsiperheiden kotitalvelun piirissä oli 29 992 lapsiperhettä. Vuonna 2007 määrä oli supistunut 10 387 perheeseen ja 2011 lapsiperheiden kotitalveluiden piirissä oli vain noin 9200 perhettä.

Lapsiperheiden kotitalvelulle todennäköisesti on kysyntää, jos palvelua on kunnassa saatavilla. Jos kunta ei resursoi palvelua, se tavoittaa vain pienen osan siitä hyötyvistä perheistä eikä kuntaan välity palvelun todellinen tarve. Perheet eivät hae palvelua, jota heidän kokemuksensa mukaan ei ole saatavilla. Oheisesta kuviosta näkyy kotitalvelun saajien määrän kehitys vuosina 2008–2011. Pidän Hämeenlinnan merkittävää lisäystä erittäin myönteisenä.

Kuvio 4: Kodinhoitoapua vuoden aikana saaneita lapsiperheitä, kunnan kustantamat palvelut⁸⁹



2.2.4. Päivähoito

Vuoden 2013 alusta lukien varhaiskasvatuksen ja päivähoitopalvelujen lainsäädännön valmistelu, hallinto ja ohjaus siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön⁹⁰. Päivähoitopalveluihin sovelletaan kuitenkin yhä sosiaalihuollon asiakaslakia⁹¹.

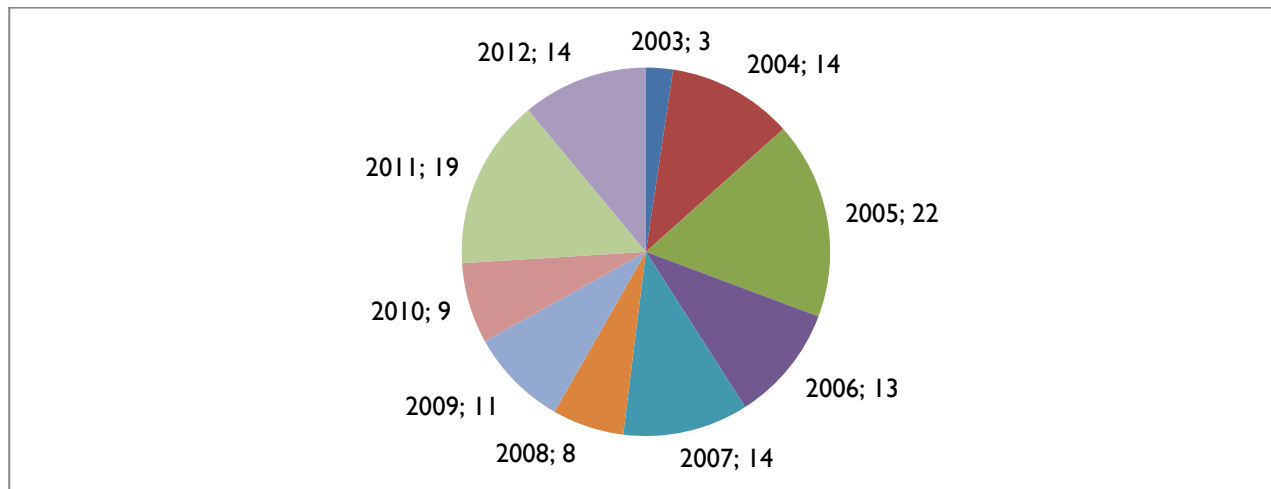
Sosiaaliasiamiehelle on vuosien aikana tullut hyvin vähän päivähoitoa koskeneita yhteydenottoja. Vaihteluväli on ollut 3 – 22 yhteydenottoon vuodessa.

⁸⁹ THL Tilasto ja indikaattoripankki SOTKANet

⁹⁰ Laki 909/2012.

⁹¹ Em. laki 13 a §: Jollei tässä laissa toisin säädetä, tämän lain perusteella järjestettyyn toimintaan sovelletaan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettua lakia (812/2000) sellaisena kuin se on voimassa tammikuun 1 päivänä 2013. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 23 §:ssä tarkoitettu muistutus tehdään päivähoito-osalta lasten päivähoito-osaston vastuuhenkilölle tai päivähoito-osaston johtavalle viranhaltijalle.

Kuvio 15: Päivähoitoa koskevat yhteydenotot vuosina 2003 – 2012⁹²



Yhteydenotot koskevat useita erilaisia ilmiöitä päivähoitossa, joista seuraavassa tarkastelen joitakin kokonaisuuksia hieman tarkemmin. Koonti kattaa koko kymmenen vuoden tarkasteluajan.

Hoitopaikkaa ei voitu myöntää vanhemman toivomaan ajankohtaan mennessä

Sain palautetta, jonka mukaan kunta ei ollut pystynyt osoittamaan perheen toiveiden tai tarpeiden mukaista hoitopaikkaa, vaikka hakemus oli tehty viimeistään 4 kuukautta ennen työn tai opiskelujen alkamista. Eräässä tilanteessa vanhemman työn vastaanottaminen oli kiinni vuoro- ja hoitopaikan saamisesta. Perheelle oli tilanteessa todettu, että perhe ei saa paikkaa, koska muita tarvitsijoita on niin paljon.

Perhe oli hakenut 4 kuukautta aiemmin hoitopaikkaa siten, että hoidon tarve alkaa 2. l. lukien. Kunta oli tarjonnut paikkaa kunnan reuna-alueelle, jonne perheen mukaan oli liian pitkä matka 2-vuotiaalle lapselle. Perheelle ei kerrottu, milloin paikan vastaanottamisesta tai perumisesta on viimeistään ilmoitettava, eikä perheelle annettu perheen toivomaa kirjallista päätöstä.

Eräässä kunnassa on ollut käytössä rahallinen korvaus tilanteissa, joissa kunta ei ole pystynyt osoittamaan hoitopaikkaa ollenkaan tietyn kunnanosan alueelta. Korvaus oli tietyissä tilanteissa tarjottu perheelle, joka suostui hoitamaan lastaan kotona. Rahakorvauksen myöntämisedellytykset olivat kuitenkin ajoittain epäloogiset eikä palvelusta tiedotettu kuntalaisille.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut, että päivähoitolain II a §:n takaama ehdoton oikeus saada päivähoitoa kunnan järjestämänä ei ole sidottu vanhempien työssäkäyntiin tai opiskeluun vaan huoltajien esittämään yksilölliseen päivähoiton tarpeeseen. Tämä merkitsee sitä, että kunnalla on velvollisuus järjestää lasten päivähoitoa myös niille lapsille, joiden toinen tai molemmat vanhemmat ovat kotona.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että lapsen huoltajilla on oikeus päivähoitolain II a §:n säännöksen perusteella saada lapselleen kunnan järjestämä

⁹² Kuvioon ei sisälly Hämeenlinnan liittyneiden kuntien tilastoja.

kokopäivähoitopaikka esittämättä erityisiä perusteita kokopäivähoidon tarpeelle. Myös hoitoaika on ratkaistava yhteistyössä perheen kanssa heidän yksilölliset olosuhteensa sekä erityisesti lapsen tarpeet ja etu huomioon ottaen, eikä kunta voi asettaa esimerkiksi loma-aikoihin liittyviä rajoituksia palvelujen käytölle.⁹³

Varsinkin aamupäivähoidon saatavuudessa oli ongelmia eli sitä ei välttämättä ole ollut kunnassa ollenkaan tarjolla. Eräässä tilanteessa 7-vuotiaalla lapsella oli diagnoosina adhd ja hyvätasoinen autismi. Perheellä ei ollut sukulaisia kunnassa. Koulussa lapsella oli luokka-avustaja. Perhe koki, ettei lapsella ollut edellytyksiä selviytyä kouluun itsenäisesti vanhempien mentyä töihin. Kunnan edustaja oli ilmoittanut, ettei aamuhoitoa vastaavissa tilanteissa järjestetä, koska se on kunnille vapaaehtoista.

Kuntoutuksellinen päivähoito maksuttomana

Vanhemmat ovat saattaneet ihmetellä maksun määräämistä tilanteissa, joissa lapselle on suositeltu päivähoitoa kuntoutuksellisena palveluna. Eräässä tilanteessa lapsella oli monimuotoinen kehityshäiriö. Perhe oli maksanut tulosidonnaista kokopäivähoitomaksua pidempään. Kunnasta ei ollut annettu neuvoja, miten perhe voi hakea aiheettomasti maksettuja päivähoitomaksuja takaisin. Myös viranhaltijat ovat kysyneet neuvoa sosiaaliamieheltä liikaa perittyjen maksujen palauttamisessa.

Toisessa tilanteessa kehitysvammaisen lapsen perheelle oli lähetetty päivähoitomaksun määräämistä varten tulokset lomalomake ja perhe halusi tietää, miten heidän tulisi toimia asiassa. Erytishuolto-ohjelmaan ei ollut liitetty päivähoitoa osaksi erityishuoltoa. Näitä yhteydenottoja tuli varsinkin alkuvuosina useita. Olen käsityksessä, että erityishuolto-ohjelman laadinnassa nykyään aiempaa paremmin huomioidaan kysymys päivähoiton mahdollisesta maksuttomuudesta.

Lääkäri oli suositellut lapselle päivähoitoa kuntoutuksellisena sen vuoksi, että lapsella oli huomattava puheentueton erityisvaikeus. Lapsella ei ollut kehitysvammadiagnoosia. Vanhemmat ottivat lapsen pois päivähoitosta, koska katsoivat palvelun kuuluvan lapselle maksuttomana kunnan ollessa asiasta eri mieltä.

Erytistä tukea tarvitseva lapsi päivähoitossa

Erytistä tukea tarvitsevien lasten päivähoitoon liittyy useampia erilaisia kysymyksiä, joista osa kytkeytyy palvelun maksullisuuteen / maksuttomuuteen ja osa hoidon ja ohjauksen toteuttamiseen. Vanhemmat kokevat usein, ettei henkilöstöresurssi ole riittävää, jos ryhmässä on erityistä tukea tarvitseva /tarvitsevia lapsia tai oma lapsi sai tarvitsemaansa vähemmän ohjausta ja valvontaa. Toisinaan vanhempi voi viestittää, ettei henkilökunnalla ole riittävää osaamista kohdata erityistä tukea tarvitseva lapsi.

Erästä kuntaa koskien sain kaksi samansisältöistä palautetta. Molempien perheiden lapset olivat kehitysvammaisia, joiden hoito oli vanhempien mukaan ollut päivähoitossa erittäin puutteellista. Vanhemmat toivat esille, että he kohtasivat toistuvasti lapsensa likaisena ja märkänä eikä puhtaita vaatteita tai vaippoja ollut mukana olleista vaihtovaatteista ja vaipoista huolimatta vaihdettu. Lapsi saattoi olla ruhjeilla ja vanhempi saattoi löytää hänet pihalta yksin ilman hoitajan läsnäoloa tai valvontaa, vaikka hän vammansa vuoksi olisi sellaista ehdottomasti tarvinnut. Molemmat vanhemmat maksoivat kokopäivähoidon maksua eikä esim. omaishoidon tuesta ollut neuvottu.

⁹³ AOA 22.8.2012.

Ryhmäkoko ja henkilöstömitoitukset ovat herättäneet toisinaan pohdintaa. Erään perheen lapsi oli autistinen ja hänet oli sijoitettu ns. integroituun erityisryhmään, jossa oli 12 lasta, 3 hoitajaa ja 1 ryhmä-avustaja. Vaikka mitoitukset nimellisesti vastasivat alle kolmivuotiaiden suhdelukua, henkilöstömitoituksen arviointi oli vaikeaa muun muassa sen vuoksi, että tilapäisiä poikkeamia tuntui olevan toistuvasti. Myös kyselytutkimus osoittaa, että poikkeamia on työntekijöiden kokemuksen mukaan usein⁹⁴.

Vanhemmat toivoivat usein erityistä tukea tarvitsevalle lapselleen päivähoitoon henkilökohtaista avustajaa tai sitä oli suositeltu perheelle terveydenhuollosta. Eräessä perheessä oli 1-vuotias lapsi, joka tarvitsi henkilökohtaista apua perhepäivähoidossa. Perhepäivähoitaja ei ehtinyt avustaa lasta muiden lasten vuoksi. Lapsi tarvitsi esim. jalkatuet, joiden laittoa perhepäivähoitaja ei myöskään osannut. Perheelle oli kerrottu suullisesti, ettei avustajaa voi saada.

Olen saanut jonkin verran palautetta myös siitä, ettei päivähoitossa tehty sovittuja harjoitteita, esimerkiksi ns. ”kori-tehtäviä” tai merkitty päivän tapahtumia sovitusti kuvilla lapsen käytössä olleeseen vihkoon. Erityistä tukea tarvitseva saattoi joutua jäämään päiväkotiin muiden lasten lähtiessä hiihtolenkille eli päiväkodissa ei vanhemman näkökulmasta riittävästi mietitty keinoja, joilla erityisenkin lapsi olisi voinut osallistua muiden lasten tavoin päiväkodin eri toimintoihin.

Aamu- ja iltapäivähoidon osalta tiedusteluja on tullut myös asianmukaisesta ryhmäkoosta silloin, kun ryhmässä on mukana erityistä tukea tarvitseva lapsi. Kysymyksiä on tullut myös perheen oikeudesta hakea jälkikäteen palautusta aamu- ja iltapäivähoidon maksusta, jos palvelu on perheen käsityksen mukaan myönnetty erityistä tukea tarvitsevalle lapselle kuntoutuksellisista syistä.

Päätös päivähoitoon liittyvistä palveluista sekä henkilökunnan toiminta

Vanhemmat ovat ihmetelleet myös sitä, miksi perhe ei päivähoitoon liittyen saa aina kirjallisia, muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Eräessä tilanteessa autistiselle lapselle oli haettu päivähoitosta henkilökohtaista avustajaa. Kunta perusteli suullisesti antamaansa kielteistä kantaa sillä, että lapsen ryhmän henkilöstömitoitukset oli suunniteltu ryhmässä olevia erityistä tukea tarvitsevia lapsia silmälläpitäen, eikä kirjallista päätöksiä asiasta tehdä.

Koska asiakaslaki koskee päivähoitoa, tulee päivähoitajan ajaksi haetuista tukipalveluista, kuten henkilökohtaisesta avustajasta ja päivähoitopaikan vaihtumisesta mielestäni aina tehdä kirjallinen päätös. Päätöksestä tulee käydä ilmi, voiko viranhaltijan päätöksestä hakea muutosta.

Vanhemmat ovat voineet kokea, ettei päivähoitajan henkilökunta tai perhepäivähoitaja ole ollut halukas keskustelemaan vanhemman epäkohdaksi kokemasta asiasta. Tämä on voinut johtaa luottamuspulaan, joka puolestaan on aiheuttanut lisää vuorovaikutushaasteita. Näissä tilanteissa usein myöskään päivähoitoyksikön esimiehen kanssa keskustelu ei ole tuottanut tulosta.

Vanhemmat ovat voineet kokea erityisesti erilaisten vahinkotapahtumien käsittelyn epäasianmukaisena. Eräessä tilanteessa lapsi oli kaaduttuaan saanut sittemmin lääkärissä todetun aivotärähdyksen toisen lapsen tönäistyä häntä. Vanhemmat kokivat, että asiaa ei käsitelty asianmukaisesti mm. sen vuoksi, että eräs hoitajista oli tönäisseelle lapselle sukua.

Vanhemmat toivat esille myös tilanteita, joissa henkilökunta on vahinkotilanteen yhteydessä selittänyt tapahtumia kuvaamalla suhteellisen tarkasti toisen lapsen terveydentilaa ja diagnooseja tapaturmassa loukkaantuneen lapsen vanhemmille. Tietosuojakysymykset saattoivat näkyä myös tilan-

⁹⁴ STTK- uutiskirje 6.3.2013 Ryhmäkoko on usein liian suuri. Tätä mieltä oli 95 prosenttia kyselyyn vastanneista.

teissa, joissa päivähoidossa oli epäselvää, voiko toiselle vanhemmalle luovuttaa eronneiden vanhempien kohdalla lasta koskevia tietoja ollenkaan.

Maksun määrääminen ja alentamismenettely

Sosiaaliamieheltä tiedusteltiin myös maksun määräytymistä tilanteessa, jossa perheellä oli pääomatuloja (esim. vuokratuloja). Eräessä tilanteessa kunta määritteli maksun virheellisesti (ottaen koko pääomatulon tuloksi ilman vähennyksiä) kahdesti, vaikka kunta jo ensimmäisellä kerralla oli todennut määräämänsä maksun virheelliseksi. Eräälle perheelle oli puolestaan lähetetty miinusmerkkinen lasku. Laskun yhteydessä ei toimitettu mitään päätöstä, eikä siitä selvinnyt, miksi aiempi lasku oli todettu virheelliseksi ja miksi perheelle oli tehty hyvityslasku.

Eräessä tilanteessa päivähoitomaksun alentamista koskevan asian käsittely kesti 7 kuukautta vielä asiamiehen yhteydenoton jälkeen samaan aikaan, kun vanhimmat päivähoitomaksut jo olivat päätyneet ulosottoon ja kunta teki toistuvia uusia maksupäätöksiä. Samaan aikaan perhe sai toimeentulotukea. Perusteena maksupäätöksille oli se, etteivät vanhemmat olleet oman vaikean elämäntilanteensa vuoksi kyenneet toimittamaan päivähoitotoimistoon tuloksetystietoja, joiden perusteella maksuttomuutta olisi voitu arvioida eikä perheen toimeentulotukiasiakkuus näkynyt päivähoitotoimiston tiedoissa.

2.3. Vammais- ja kehitysvamma palvelut

Vammais palvelut

Vammais palveluissa näkyy aiemmin mainitsemani kuntien eriytyminen hyvin selvästi. Minulle on vuosien aikana välittynyt, että osassa kuntia palvelujen määrä ja laatu ovat olleet korkealla tasolla jo pitkään ja niitä on pystytty siitä vielä kehittämään ja samaan aikaan osassa kuntia palveluvalikko ja henkilöstön osaaminen aiheuttavat toistuvasti palautetta asiamiehelle.

Vammais palveluissa ovat vuosien aikana herättäneet tyytymättömyyttä keskeisesti riittämättömäksi koettu palvelutarpeen arviointi ja kokemus vamman tai sairauden aiheuttaman haitan väheksynnästä. Vammainen voi kokea, että hänen omaa käsitystään vamman aiheuttamasta haitasta arkipäivän toiminnoille ei kunnioiteta ja mitä vähemmän työntekijä aiemmin tuntee vamman erityispiirteitä, sitä suppeammin hän tilannetta arvioi. Tähän kytkeytyy kokemus puutteellisista palvelusuunnitelmista ja riittämättömästi perustelluista päätöksistä.

Lisäksi tyytymättömyys on kohdistunut mm. henkilökohtaisen avun järjestämiseen ja myönnettyihin tuntimääriin sekä kuljetuspalveluihin, niiden toteuttamistapaan ja mahdollisesti asetettuihin enimmäiskilometrirajoituksiin. Myös taksin tilaamisesta aiheutuneet ylimääräiset puhelinkulut tai matkan omavastuu ovat herättäneet tyytymättömyyttä. Vähiten palautetta on tullut asunnon muutostöistä.

Vaikeavammainen tiedusteli, miksi matkojen omavastuutaksan määrittelyssä ei voida käyttää halvinta julkista liikennevälinettä, joka ko. tapauksessa oli juna. Junamatkan hinta vammaisen vakituisesti käyttämällä matkavälillä oli 2,40 € suunta, kun linja-auton taksa – jota kunta käytti – oli 4,50 € suunta.

Vammais palveluista olen saanut suhteellisen paljon vuosien aikana myös kohtaamiseen ja vuorovaiikutukseen liittyvää palautetta. Pidän näitä kokemuksia erittäin huolestuttavina.

32-vuotiaalla henkilöllä oli todettu aivokasvain. Kasvaimen leikkauksen jälkeen henkilö sai vaikea-asteisia neurologisia oireita ja hän joutui mm. opettelemaan puhumisen uu-

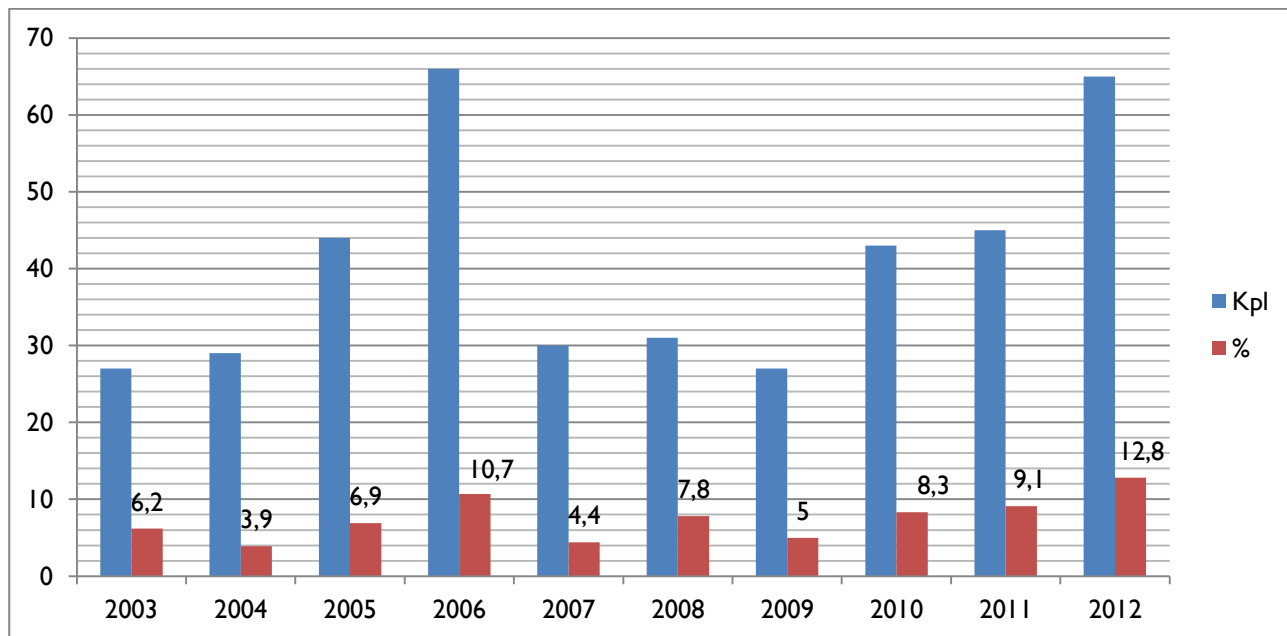
destaan. Henkilöllä oli käynnissä epilepsiatutkimukset useiden päivittäisten poissaolo-kohtausten vuoksi. Hänellä oli lisäksi tuntopuutoksia vasemmalla puolella kehoa, työmuistiongelmia ja suuria vaikeuksia oman toiminnan ohjauksessa. Hänelle oli asetettu auton käyttökielto, mikä vaikeutti hänen arkeaan alaikäisten lasten huoltajana merkittävästi. Kääntyessään ensimmäistä kertaa vammaispalvelun puoleen ja tiedustellessaan mahdollisuutta kuljetuspalveluun, työntekijä oli tokaissut, että ”sitten saat, jos jalka on poikki”.

Vuoden 2012 yhteydenotoissa nousi yllättäen esille aivokasvaimen seurannaisvaikutukset henkilöiden ja perheiden arkeen. Jos kohtaaminenkin viranhaltijan kanssa ontuu, jää vammaispalveluista pitkäksi aikaa hyvin kielteinen kuva.

Perheen 49 – vuotiaalta vanhemmalta oli leikattu aivokasvain. Hänen neurologiset oireensa olivat vaikeita ja niihin liittyi myös aggressiivista käytöstä. Häntä oltiin kotiuttamassa laitoksesta, koska ”henkilöllä on oikeus tulla kotiinsa”, vaikka muu perhe oli tuonut esille, ettei perhe kykene vastaamaan hänen hoidostaan edes tukipalveluiden avulla ja perheen aikuistumassa olevat lapset pelkäävät olla hänen kanssaan. Terve vanhempi oli erittäin uupunut puolisonsa ja perheen hoitovastuustaan, kärsi unettomuudesta eikä kyennyt suoriutumaan omista töistään. Vanhemmalle oli ilmoitettu, että ”otat sitten unilääkettä, että nuket”.

Määrällisesti vammaispalveluja koskevia yhteydenottoja on tullut vanhustenhuollon ohella kolmanneksi eniten. Yhteydenotoissa on selvää vuosittaista vaihtelua.

Kuvio 16: Vammais- ja kehitysvammapalveluja koskeneet yhteydenotot vuosina 2003–2012, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



Henkilökohtaisen avun palveluissa tarve seudulliselle koordinaatiolle

Henkilökohtainen apu muuttui subjektiiviseksi oikeudeksi 1.9.2009 lukien. Mikäli henkilö katsotaan lain tarkoittamalla tavalla vaikeavammaiseksi, hänelle on myönnettävä henkilökohtaista apua kunnan määrärahoista riippumatta. Henkilökohtainen apu kohdistuu niihin toimiin, jotka henkilö tekisi itse, mutta joista hän ei vammaan tai sairauden vuoksi selviä.

Vammaispalvelulaki antaa vaihtoehtoja henkilökohtaisen avun järjestämistapoihin:

1. Vaikeavammaisen henkilö toimii henkilökohtaisen avustajan työnantajana.
2. Kunta antaa vaikeavammaiselle henkilölle palvelusetelin avustajapalvelun hankkimista varten.
3. Kunta hankkii avustajapalvelun ostopalveluna, järjestää palvelun itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Järjestämistapoja voidaan myös yhdistää toisiinsa. Ennen lainmuutosta henkilökohtainen avustajajärjestelmä perustui ainoastaan työnantajamalliin. Hallituksen esityksen (HE 166/2008) perusteluissa todetaan, että vaihtoehtojen tarkoituksena on mm. tukea ja edistää vaikeavammaisen henkilön yhdenvertaista oikeutta elää yhteisössä ja edesauttaa häntä tekemään samanlaisia valintoja kuin muutkin ihmiset.

Taulukko 4: Henkilökohtaisen avun järjestämistapa vuonna 2012

Kunta	Työnantaja-malli	Ostopalvelu	Palveluseteli	Kunnan itsensä järjestämä	Useampi järjestämistapa, yhdistelmä	Yhteensä
Akaa /Urjala	14	5	0	0	0	19
Hattula	16	0	0	0	0	16
Hämeenlinna	57	37	0	0	3	97
Janakkala ⁹⁵					27	27
Hausjärvi	2	4	0	7	0	13
Loppi	3	1	0	0		4
Riihimäki	82	6	0	0	1	89
Yhteensä	174 (65,7 %)	53 (20 %)	0 %	7 (2,6 %)	31 (11,7 %)	265 (100 %)

Henkilökohtaisen avun palveluita saavia on kunnan kokoon nähden paljon Riihimäellä ja vastaavasti vähän Lopella. Selvästi yleisin tapa järjestää henkilökohtaista apua oli se, että vammaisen henkilö toimii itse työnantajana. Se edellyttää vaikeavammaiselta henkilöltä kykyä ja halua toimia työnantajana. Palveluseteliä ei käyttänyt mikään sopimuskunnista. Toisaalta asiakkaan ei ole pakko suostua palvelusetelin vastaanottamiseen, mikäli henkilökohtaisen avun palvelua tarjottaisiin palvelusetelillä.

⁹⁵ Janakkala ilmoitti vain kokonaisluvun, joka on merkitty kohtaan ”yhdistelmä”

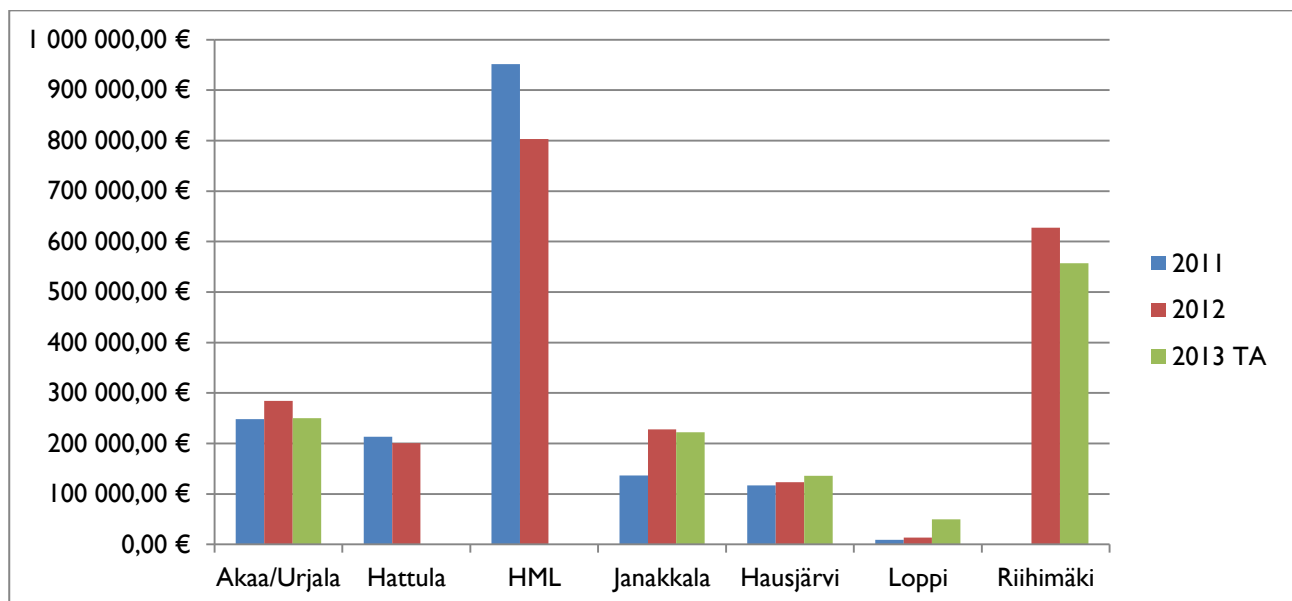
Hattula päätti vuonna 2011 linjata henkilökohtaisen avun järjestämistä siten, että kunnassa olleista henkilökohtaisen avun vakansseista luovuttiin. Heidän mukaansa oli tarkoituksenmukaisempaa, että vammaiset palkkaavat itse avustajansa ja kunta korvaa avustajan palkkauksesta aiheutuvat kustannukset vammaiselle.⁹⁶

Kun kunnassa on koettu henkilökohtaisen palvelun järjestämisessä ongelmia, mainintoja saivat mm. ”asiakkaiden haluttomuus toimia työnantajina sekä avustajien rekrytointi ja sijaisjärjestelyt”. Kehittämiskohteetkin liittyvät esim. siihen, miten vammaisen työnantajavastuuta ja sijaisjärjestelyjä voisi helpottaa. Yksi maininta henkilökohtaisen avun seutukunnallisesta keskuksista esitettiin. Ehdottajan mukaan keskus voisi pitää sisällään sijaisvälityksen, palkanlaskennan yms. Keskus voisi olla esimerkiksi vammaisten muodostaman osuuskunnan ylläpitämä. Pidän ehdotusta erittäin kannatettavana ja olen jo aiemmin esittänyt kunnille harkittavaksi selvästi nykyistä laajempaa vammais- ja kehitysvammopalveluiden seudullista tai maakunnallista yhteistyötä.

Henkilökohtaisen avun määrärahat vaihtelevat kunnittain selvästi

Henkilökohtainen apu on subjektiivinen oikeus, jolloin se tulee myöntää edellytykset täyttävälle kunnan määrärahavarauksesta riippumatta. Kunnan tulee tehdä vammaispalvelulain 3 §:n mukaiset palvelusuunnitelmat asianmukaisesti kyetäkseen arvioimaan palvelutarvetta ja siten varaamaan määrärahoja tarvetta vastaavasti. Kun kuntien rahoitusta vertaa suhteessa kunnan asukkaisiin, paljastuu, että henkilökohtaisen avun määrärahat vaihtelevat Lopen kuudesta eurosta Hattulan yli 20 euroon

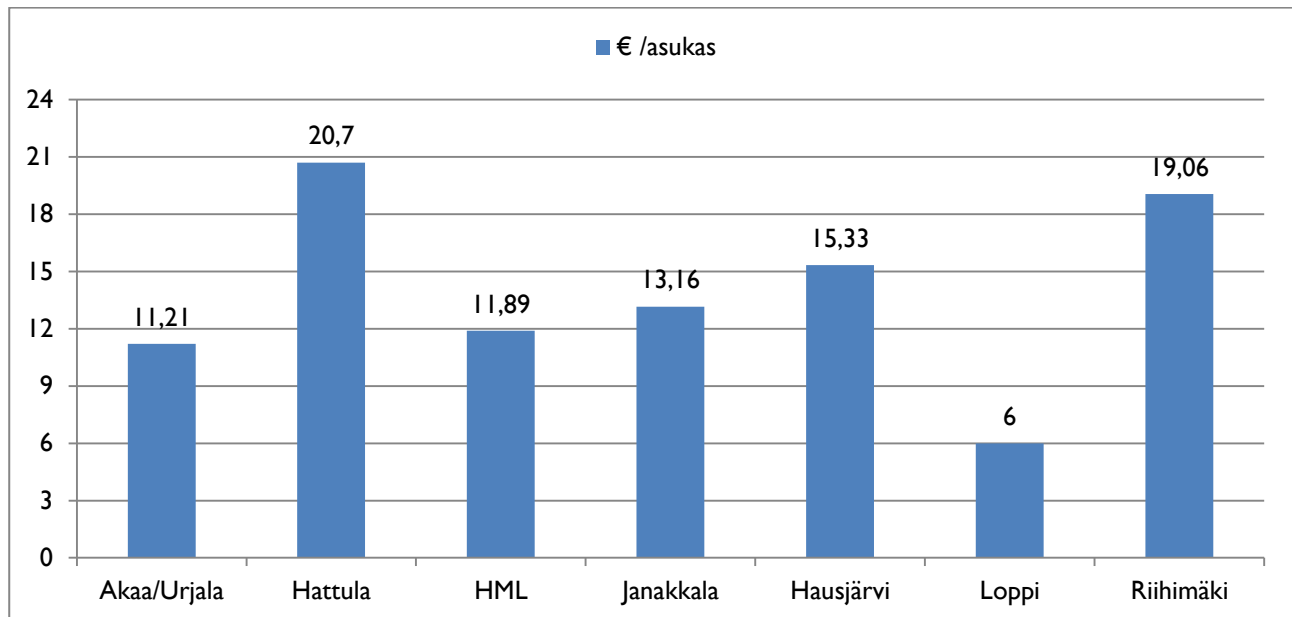
Kuvio 17: Henkilökohtaisen avun kokonaismenot vuosina 2011 ja 2012 sekä budjetoitu summa vuodelle 2013⁹⁷



⁹⁶ Sosiaaliamiehen selvitys vuodelta 2011.

⁹⁷ Hämeenlinnassa henkilökohtaisen avun menot kuuluvat vammaisten avopalvelut kokonaisuuteen, johon on varattu noin 3,5 miljoonaa euroa. Tästä menee osa henkilökohtaiseen apuun.

Kuvio 18: Henkilökohtaiseen apuun budjetoitu kunnan asukasta kohden vuodelle 2013, €⁹⁸



Mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut vaativat kehittämistä ja valvontaa

Vammaispalveluissa on viime vuosina alkanut selvemmin näkyä mielenterveyskuntoutujien asema. Ryhmänä heillä ei usein ole voimavaroja huolehtia oikeuksiensa toteutumisesta. Olen käynyt tutustumassa yhdessä joidenkin kuntien edustajien kanssa muutamaa mielenterveyskuntoutujien asumisyksiköihin ja joutunut toteamaan, etteivät kaikkien niiden toimintaperiaatteet vastaa nykypäivän vaatimuksia eivätkä käytetyt rajoitukset ole aina myöskään perusteltavissa esimerkiksi asukkaiden turvallisuudella. Kuntien tulisi mielestäni aktiivisesti käynnistää palveluntuottajan kanssa keskustelua erityisesti niissä tilanteissa, joissa mielenterveyskuntoutujan asumisyksikkö puuttuu asukkaan itsemääräämisoikeuteen, jotta menettelyn asianmukaisuus tulisi arvioituksi.

Mielenterveyskuntoutuja koki, että asumispalveluissa huone oli pieni ja epäviihtyisä. Ympäristö oli muutenkin vähän virikkeitä tarjoava eikä asukkaalla ollut mielekästä tekemistä. Virvoitusjuomat ja muut ruokaostokset vietiin yksikön toimistoon kaappiin eikä niitä saanut pitää omassa huoneessa. Yksikössä menettelyä noudatettiin samalla tavoin kaikkien asukkaiden kohdalla eikä esimerkiksi asukkaan vointi vaikuttanut linjaukseen. Palvelutalossa oli hyvin tiukat säännöt, jotka asukas koki raskaina.

Valviran tekemän selvityksen mukaan päihdehuollossa käytetään yleisesti ns. hoito- ja asumissopimuksia, joiden tarkoituksena on asiakkaan sitouttaminen hoitoon ja yksiköissä sovittuihin tapoihin. Sääntöjen ja sopimustentarkoituksena on edistää asiakkaan kuntoutumista ja ne ovat siten osa hoidon kokonaisuutta. Sopimuksen allekirjoittaminen on myös voinut olla edellytyksenä hoidon aloittamiselle. Sopimuksessa on voitu sopia myös mahdollisuudesta rajoittaa henkilön perusoikeuksia esimerkiksi siten, että sopimusrikkomuksen seurauksena henkilö kirjataan ulos yksiköstä. Myös mielenterveyspalveluissa on käytössä vastaavanlaisia suullisia ja kirjallisia sopimuksia, joissa on sovittu esimerkiksi tupakoinnin tai puhelimen käytön rajoittamisesta.

⁹⁸ Akaan ja Urjalan väestöt on laskettu yhteen. Hattulan ja Hämeenlinnan osalta laskelman pohjana on käytetty toteutunutta vuodelle 2012, sillä talousarviota henkilökohtaiseen apuun ei ollut vuodelle 2013 eritelty.

Hoito- ja asumissopimuksissa sovittavien rajoitustoimenpiteiden on Valviran mukaan täytettävä edellä esitetyt perusoikeuksien rajoittamiselle asetetut vaatimukset. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä, hyväksyttäviä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Rajoittamisen tulee perustua jokaisen asiakkaan kohdalla yksilölliseen ja tilannekohtaiseen harkintaan. Hoidon tai palvelun keskeyttäminen sopimuksen purkamisen tai sopimusrikkomuksen vuoksi ei voi johtaa siihen, että asiakas jää täysin ilman palveluja tai asumismahdollisuutta, vaan hänelle on järjestettävä muu korvaava hoito tai palvelu.⁹⁹

Kehitysvammahuollossa lisääntyvästi haasteita

Kehitysvammahuollossa näkyvät lisääntyvästi palvelurakenteen nopea muutos ja kehitysvammaisten suhteellisen nopeat ja niukasti valmistellut muutot uusiin asumisratkaisuihin. Valtioneuvos on antanut periaatepäätöksen, jonka mukaan vuoden 2020 jälkeen kukaan kehitysvammaisen ei asu laitoksessa. Kehitysvammaisten asuminen tulee järjestää tavallisilla asumisalueilla joko omassa asunnossa tai pienissä asuinryhmissä eikä vammaisia lapsia sijoiteta laitokseen¹⁰⁰.

Lisäksi sosiaaliamiehelle näkyvät kuntien erilaiset käytännöt palveluiden järjestämisessä, puutteet tilapäishoidon saannissa ja muussa kehitysvammaisten lasten vanhemmille tarjottavassa tuessa sekä yksiköissä toteutetut rajoittamis- ja turvaamistoimet. Päivähoitoon liittyen esille tuli jo aiemmin erityistä tukea tarvitsevien lasten palveluissa näkyneet puutteet. Lisäksi haasteita on ollut asiakasmaksujen määrittelyssä ja erityisesti sen arvioinnissa, mitkä palvelut kehitysvammaisille ovat maksuttomia.

Kehitysvammaisen lapsen erityiskoulu oli 10 kilometrin päässä kotoa. Vanhemmat anoivat hänelle vammaispalvelulain mukaisia kuljetuksia, koska opetustoimen kuljetukset eivät sopineet lapsen koulunkäyntiaikatauluun. Perheelle ei tarjottu opetustoimen puolelta muita vaihtoehtoja. Lapsi kävi aamu- ja iltapäivätoiminnassa ja hän meni kouluun eri aikaan kuin taksikuljetus olisi järjestynyt aamulla ja pääsi eri aikaan, kuin taksi olisi hoitanut kotiin kuljetuksen. Perusteena kielteiselle päätökselle oli kerrottu se, ettei lapsille myönnetä vammaispalvelulain mukaisia kuljetuksia.

Terveys- ja huollon palvelujen osalta saan lisääntyvästi palautetta ja vaikuttaakin ajoittain siltä, etteivät kehitysvammaiset aina saa osakseen asianmukaista terveydenhuoltoa julkisessa terveydenhuollossa.

Vuonna 1971 syntynyt kehitysvammaisen henkilö tarvitsi hammashoitoa. Terveyskeskus oli ilmoittanut, etteivät he voi järjestää nukutuksessa henkilön tarvitsemää hoitoa, minkä vuoksi edunvalvoja huolehti siitä, että hoito toteutettiin yksityisessä hammashoidossa. Hoidon omavastuukulut olivat noin 3130 euroa. Erytishuolto-ohjelma oli laadittu, mutta siihen ei ollut liitetty terveydenhuoltoa miltään osin. Aiemman erityishuollon kuntayhtymän toimiessa hammashoito oli maksutonta erityishuoltoa.

Eräessä tilanteessa kunnan viranhaltija selvitti autismin kirjoon kuuluneiden kehitysvammaisten henkilöiden lääkäripalveluiden järjestämistä. Erytishuollon kuntayhtymä ei yleensä tarjoa lääkäripalveluita ilman, että vammaisen on siellä maksullisella tukikeskusjaksolla. Näiden päätteeksi on yleensä suositeltu hoidon seuranta avohoidossa. Terveyskeskuksen kuntayhtymä ei kuitenkaan ota hoidosta vastuuta, perusteena mm. se, että hoidon tarjoaminen on liian vaativaa perusterveydenhoidolle. Erikoissai-

⁹⁹ Valvira, ohje 2/2013.

¹⁰⁰ STM julkaisu 2012:15.

raanhoidossa ei ole resursseja ottaa vastuuta näiden henkilöiden lääkehoidon seurannasta, varsinkin kun henkilöiden sairaudet ja niihin liittyvät oireet eivät erikoissairaanhoidon arvion mukaan edellytä erikoissairaanhoitotasosta osaamista. Tilanne on sosiaalihuollon järjestämisen kannalta erikoinen – vammaisten henkilöiden tarvitsemia tutkimuksia ja lääkehoitoa jää sosiaalitoimen maksusitoumusten varaan sen vuoksi, ettei vammaisen henkilön tarvitsemaa hoitoa tarjota sen enempää perus- kuin erikoissairaanhoidossakaan. Terveystuolto ei kuitenkaan millään tavoin osallistu niihin kustannuksiin, jotka syntyvät kun palvelua ostetaan yksityisiltä palveluntuottajilta.

Kehitysvammahuollossa näkyy myös, miten joissakin kunnissa toiminnan kehittäminen ja laadun parantaminen on keskeisellä sijalla.

Janakkala osallistui VIA- projektiin¹⁰¹, jossa selvitetään ihmisoikeuksien toteutumista vammaisten asumisyksiköissä. Projektiin osallistuneiden kuntien palvelut arvioidaan ulkopuolisten ja riippumattomien arvioitsijoiden toimesta. Yksiköt ovat olleet keskenään hyvin erilaisia siinä, miten ihmisoikeuksia toteutetaan ja kunnioitetaan. Erot eivät hankkeen mukaan tunnu johtuvan asukkaiden diagnooseista, ”haastavuudesta”, toimintakyvystä tms. vaan enemmänkin yksikössä toimivien arvoista ja asenteista sekä halusta löytää ratkaisuja. ”Paras” yksikkö käytti huomattavan paljon aikaa, luovuutta ja intoa hyvien ratkaisujen löytämiseen asukkaiden näkökulmasta. ”Huonoin” toimi selvästi liian vähällä henkilökunnalla ja niin, että toiminta määräytyi etupäässä organisaation tarpeiden näkökulmasta (asukkaiden päivärytmiä määrittä henkilökunnan ajankäyttö eikä toisinpäin). Janakkala sai arvioinnissa erinomaisen tuloksen vammaisten itsemääräämisoikeuksien edistämisestä¹⁰². Pidän tätä erittäin myönteisenä.

2.4. Vanhustenhuolto

Vanhustenhuollon osalta huomioni on vuosien aikana kohdistunut useisiin eri ilmiöihin. Vaikka yhteydenottoja vuositasolla on ollut varsin vähäisiä määriä, saattaa yksi yhteydenotto kuvata erittäin merkittävällä tavalla omaisen kokemuksia palvelun laadullisista puutteista.

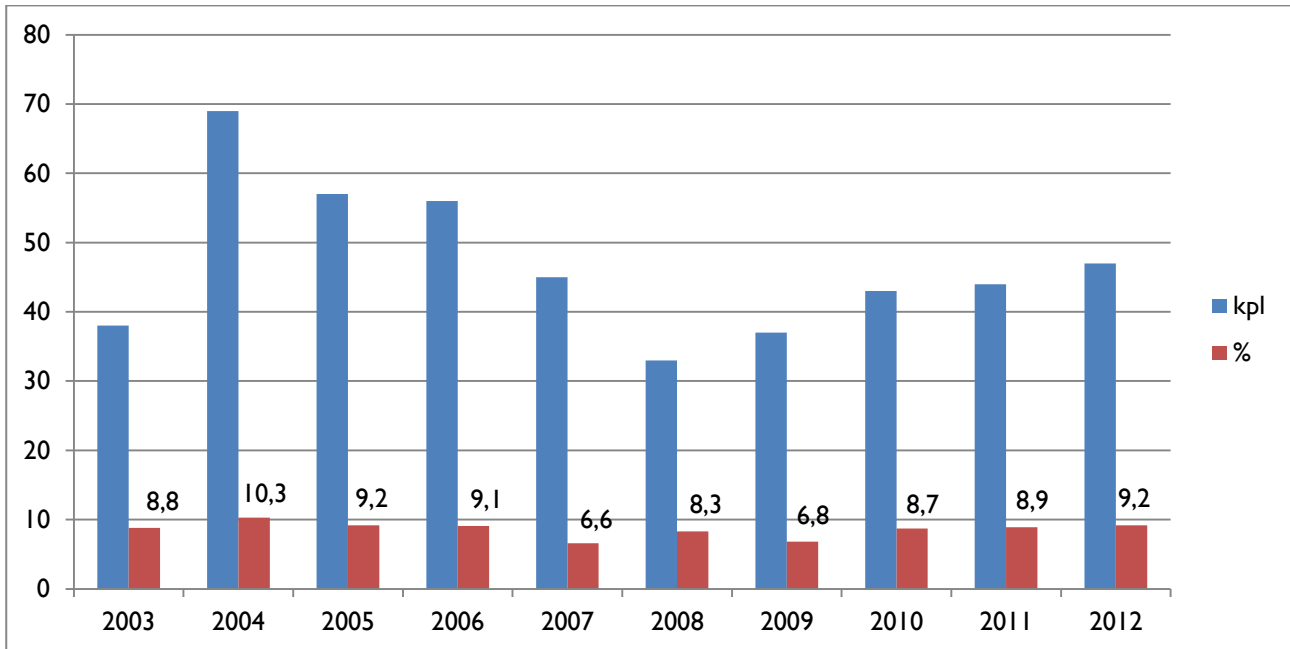
Viimeisten viiden vuoden aikana vanhustenhuolto on näkynyt sosiaaliamiehelle erityisesti palveluasumiseen liittyvien ilmiöiden kautta. Sosiaali- ja terveysministeriö on tammikuussa 2013 ilmoittanut käynnistävänsä palveluasumisen asiakasmaksuja koskevan lainsäädäntötyön¹⁰³.

¹⁰¹ VIA – projekti- Vammaisten ihmisoikeudet asumisessa. Projektissa on laadittu standardi- ja kriteeriluettelo, josta selviää, mitä ihmisoikeuksien toteutuminen asumisyksiköiltä edellyttää. Näihin edellytyksiin pohjautuvat yksiköihin tehtävissä tarkastuksissa käytetyt haastattelulomakkeet. Haastattelukysymykset ovat konkreettisia ja (mahdollisimman) selkeitä, jotta ihmisoikeudet saadaan näkyviksi ihmisten arkipäivässä.

¹⁰² Janakkalan kunnan verkkosivut.

¹⁰³ Ehdotukset palveluasumisen asiakasmaksuja koskeviksi säädöksiksi on tarkoitus valmistella vuoden 2013 loppuun mennessä. STM tiedotteita 11/2013.

Kuvio 19: Vanhustenhuollon yhteydenotot sosiaaliamiehelle vuosina 2003–2012, % ja kpl kaikista yhteydenotoista

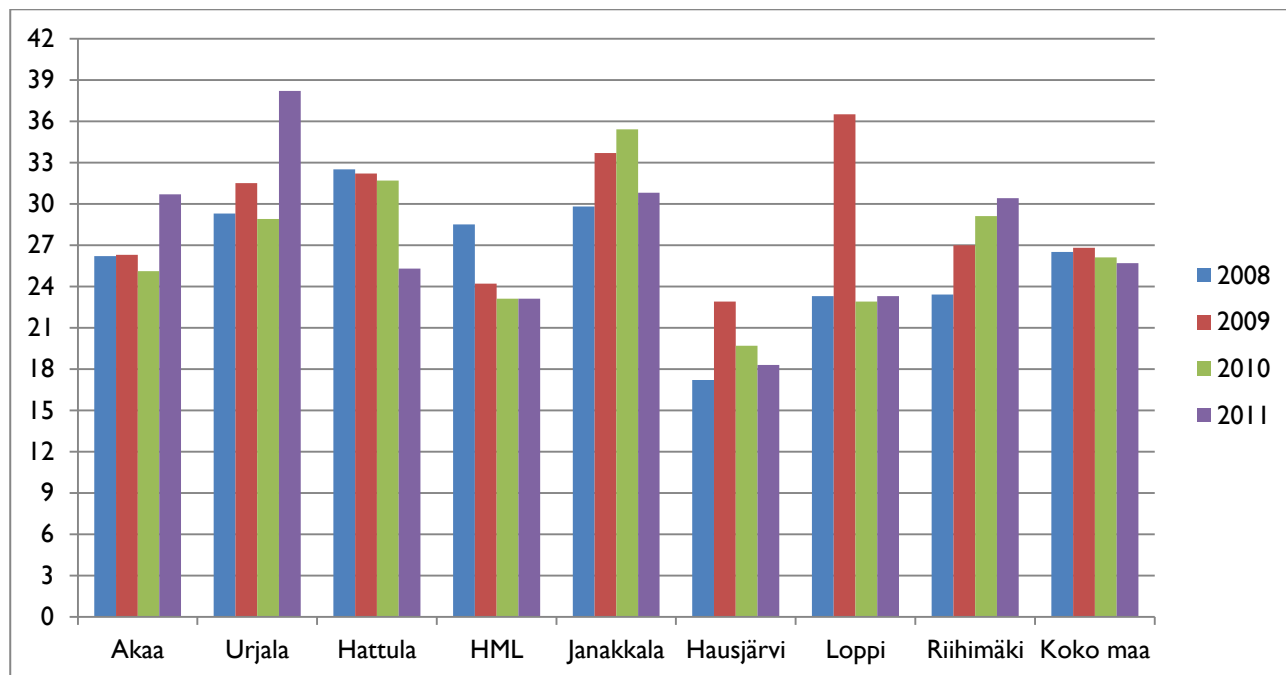


Toiveidenmukainen kotihoito ei aina toteudu

Vanhustenhuollon yhteydenotoissa ovat eri aikoina nousseet esille esimerkiksi kotihoidon sisältö – mitä työntekijä voi tehdä vanhuksen luona ja mikä kuuluu hänen toimenkuvaansa – ja kotihoidon eri työntekijöiden vaihteleva palveluhaluus ja ystävällisyys. Tyytymättömyyttä on aiheuttanut myös toisinaan kotihoidon työntekijöiden suuri vaihtuvuus. Olen saanut palautetta myös kotihoidon heikoksi arvioidusta laadusta suhteessa palvelusta perittävään hintaan. Kokonaisuutena nämä palautteet ovat kuitenkin vähentyneet selvästi vuosien aikana.

Oheisesta kuvioista näkyy, että kotihoitoavun, tukipalveluiden tai omaishoidon palveluiden käytössä selvästi alle maan keskiarvon jäävät Hausjärvi, Hämeenlinna ja Loppi ja sen yllittää selvästi Akaa, Janakkala, Riihimäki ja Urjala. Kotihoidon osuus tulee kasvamaan tulevien vuosien aikana mm. palvelurakenteen muutosten seurauksena.

Kuvio 20: Kodinhoitoavun, tukipalvelujen tai omaishoidon tuen piirissä 65 vuotta täyttäneitä, % vastaavanikäisestä väestöstä



Palvelurakennemuutokset vaikuttavat toisinaan kielteisesti

Vanhustenhuollon palvelurakennemuutoksen myötä olen saanut lisääntyvästi palautetta toimintayksiköiden lopettamista koskevan tiedotuksen puutteista sekä asiakkaiden tai omaisten vähäiseksi koetusta vaikuttamismahdollisuudesta kunnassa tehtyihin ratkaisuihin. Tyytymättömyyttä ovat herättäneet toimintayksiköstä toiseen tehdyissä siirroissa noudatettu asiakkaan edun vastainen menettelytapa – usein muutoksen nopeus - ja riittämätön asiakkaan oman tai hänen läheisensä mielipiteen kuuleminen ja huomiointi. Asiakasmaksut palvelutalossa tuntuvat edelleen johtavan siihen, että asukkaan omat tulot eivät riitä maksuihin. Kun yhteyttä otetaan sosiaaliammiehen, on tilanne yleensä jo se, että mahdolliset talletukset on käytetty.

Palvelurakennemuutokseen liittyy myös se, että minulle muutaman viimevuoden aikana on tullut selvästi aiempaa enemmän yksityisiä vanhustenhuollon palveluntuottajia koskevia yhteydenottoja.

Huolenpidossa näkyy useita puutteita

Kunnan omissa tai ostopalveluyksiköissä tyytymättömyys on varsin usein koskenut riittämätöntä kipulääkitystä tai nesteytystä tai puuttuvaa ulkoilumahdollisuutta. Omaiset ovat tuoneet usein esille, ettei juomaa tarjota edes silloin, että hoidettava sitä erikseen useasti pyytää. Omaiset ovat kokeneet kielteisenä sen, että heidän täytyy huolehtia esim. mehujen tuomisesta, koska yksikkö ei riittävästi tästä huolehdi. Lisäksi kritiikki on kohdistunut siihen, että pidätyskykyistä vanhusta ei viedä vessaan, vaan hänelle on voitu todeta vaippojen olevan tarpeiden tekoa varten. Jos omainen on palvelusuunnitelmassa suostunut vanhuksen kaatumisriskin vähentämiseksi satunnaiseen sidontavyön käyttöön, on sidontavyön käytöstä nopeasti muodostunut vakiintunut käytäntö. Saan myös palautetta riittämättömästä hammashygieniasta. Omaiselle on saatettu kertoa, että hampaita ei voida ollenkaan pestä asukkaan voimakkaan yökkäysrefleksin vuoksi.

Omainen oli erittäin tyytymätön läheisensä hoitoon yksityisessä palvelutalossa. Lääkäri oli suositellut ummetuksen hoitoa lääkkeellä, jota annettiin lopulta vasta useiden omaisten taholta tulleiden pyyntöjen jälkeen. Kun omaiset olivat suostuneet satunnaiseen sidontavyön käyttöön, oli se nyt jatkuvasti käytössä. Asukkaan asento tuolissa oli erittäin huono, koska tuolin selkänoja on lyhyt eikä tuolissa ollut käsinoja. Sidontavyön käytön vuoksi asukasta ei viety vessaan, mikä johti epäilyyn virtsatietulehduksesta. Näytettä tulehduksen diagnosoimiseksi ei kuitenkaan saatu otettua viikkoon.

Eräs voimakasta tyytymättömyyttä aiheuttava asia on tapaturmista, kaatumisista ja putoamisista ilmoittamatta jättäminen omaisille tai puutteelliset asiakirjamerkinnot itse tapahtumasta. Tavallista on, että omainen itse huomaa läheisellään laajojakin mustelmia ja lähtee selvittämään asiaa. Usein omaiset epäilivät valvonnan riittämättömyyden johtuvan henkilöstövajeesta. Omainen on saattanut myös kokea, ettei esimerkiksi omaisen epäilemää virtsatietulehdusta tai keuhkokuumetta ole alettu diagnosoida tai hoitaa viivytyksestä.

Omainen koki, että läheisen hoito oli ollut ala-arvoista, koska häntä ei ollut viety keuhkokuumeessa lääkäriin. Opioidipohjaista kipulääkettä annettiin vain erikseen pyydettyä ja silloinkin lääkettä saattoi joutua odottamaan tunnin. Palvelutalomaksuun ei sisältynyt esimerkiksi mehua, jota omaisten piti läheiselleen tuoda eikä omaisille tarjottu mahdollisuutta jäädä läheisensä luokse yöksi, jonka tämä oli kokenut turvallisuutta lisäävänä.

Omainen oli erittäin huolissaan, kun hänen läheiselleen oli tapahtunut useita kaatumisia. Asukkaalla oli Parkinsonin tauti, heikko liikumiskyky ja hänen tajunnantasonsa vaihteli. Hän saattoi nousta odottamatta ylös sängystä tai tuolista. Omaisen käsityksen mukaan läheisellä oli jatkuva valvontatarve, mihin yksityisen tehostetun asumisen palvelutalon henkilöstöresurssit eivät riittäneet. Henkilöstövajeesta kertoi omaisen mukaan myös se, ettei ruokailutilanteisiin riittänyt henkilöstöä eikä vatsan toiminnasta ollut asianmukaisesti huolehdittu.

Omainen koki, että hänen läheistään kaltoinkohdellaan yksityisessä hoivakodissa. Yksikön johtaja mm. löi asukkaita sekä huusi ja kiroili heille. Omainen koki, että muu henkilökunta toimi ammatillisesti ja pelkäsi heidän menettävän työnsä, jos omainen antaa palautetta epäammatillisen toiminnan osalta.

Omaisien rooli aiheuttaa epätietoisuutta

Olen saanut palautetta omaisilta, jotka ovat kokeneet, että heidän aktiivista osallistumisestaan vanhuksen hoitoon paheksutaan. Osassa tilanteista työyhteisön esimies on saattanut kertoa työntekijöiden saavan ”vaikean” omaisen vuoksi työnohjausta ja osassa yksikkö on hakenut hoidettavalle yleistä edunvalvojaa, koska asianhoitajana toimivan omaisen toiminnassa on kunnan käsityksen mukaan merkittäviä rahan- ja hoidettavan asioidenhoitoon liittyviä puutteita. Kunnissa on myös epätietoisuutta tilanteissa, joissa ilman edunvalvoja-asemaa toimiva omainen on pyytänyt hoidettavan potilastietoja nähtäväkseen.

Tietosuoja ja dokumentointi vanhustenhuollossa

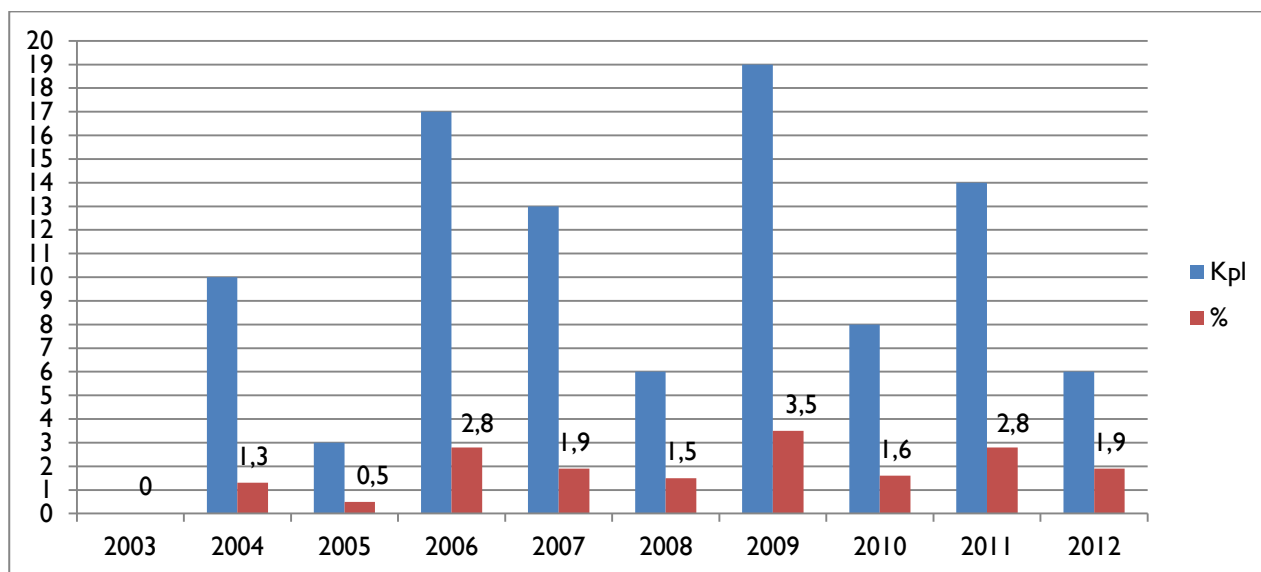
Olen saanut tiedusteluja myös omaisten oikeudesta vanhustenhuollon yksikössä olevan läheisen tietoihin sekä tyytymättömyyden ilmaisuja tehdyistä asiakirjamerkinnöistä. Minulle on välittynyt, että samoin kuin lastensuojelussa, myös vanhustenhuollossa, tietojen luovuttamisoikeuden arviointi ja siihen liittyvä menettely on ajoittain haparoivaa. Erityisesti hoidettavan tapaturmien asianmukaiseen kuvaamiseen asiakirjoissa tulee mielestäni kiinnittää erityistä huomiota.

Kun terveydenhuollon ammattihenkilö antaa sosiaalihuollon toimintayksikössä terveyden- ja sairaanhoitoa, se kuuluu potilasasiakirja-asetuksen soveltamisalaan. Asetuksessa säädetään mm. potilasasiakirjoihin merkittävistä tiedoista, merkintöjen korjaamisesta ja potilasasiakirjojen säilyttämisestä. Potilasasiakirjoihin voivat tehdä merkintöjä potilaan hoitoon osallistuvat terveydenhuollon ammattihenkilöt sekä heidän ohjeidensa mukaisesti muut hoitoon osallistuvat henkilöt. Potilasasiakirjat tulee säilyttää erillään muista asiakkaan tiedoista, koska niihin sovelletaan potilaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain säännöksiä mm. salassapidosta ja tietojen luovuttamisesta.

Sosiaalihuollon yksikön muihin tietoihin sovelletaan sosiaalihuollon asiakaslain säännöksiä. Jos tietoja säilytetään paperilla esim. kansiossa, niin sosiaalihuollon asiakastiedot ja potilastiedot voidaan esim. kirjoittaa eri lehdille ja erotella ne välilehdillä. Tietojärjestelmä tulee olla rakennettu siten, että tiedetään, mitkä tiedot ovat potilastietoja ja mitkä sosiaalihuollon asiakastietoja. Näin menetellen erilaisia lainvaatimuksia voidaan noudattaa mm. hävittämisajkojen ja tietojen luovutusten suhteen.¹⁰⁴

2.5. Omaishoidon tuki

Kuvio 21: Omaishoidon tukea koskeneet yhteydenotot vuosina 2003–2012, kpl ja % kaikista yhteydenotoista



¹⁰⁴ Henkilötietolaki ja ...

Omaishoidon tuki on lakisääteinen sosiaalipalvelu, jonka järjestämisestä kunnan tulee huolehtia määrärahojensa puitteissa. Omaishoidon tuella tarkoitetaan kokonaisuutta, johon kuuluvat hoidettavalle annettavat tarvittavat palvelut sekä omaishoitajalle annettava hoitopalkkio, vapaa ja omaishoitoa tukevat palvelut, jotka määritellään hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Omaishoitajan tarve omaishoitoa tukeviin sosiaalihuollon palveluihin arvioidaan hoito- ja palvelusuunnitelmaa tehtäessä.

Minulle on tullut palautetta vuosien aikana myös siitä, ettei omaishoidon tukeen varattu määräraha ole riittänyt kaikille edes tukeen oikeutetuille. Nykyisin haasteita vaikuttaa minulle tulevien palautteiden perusteella olevan lähinnä vammaisten lasten hoitoon tarkoitettun omaishoidon tuen saamisessa.

Määräaikaisen omaishoitotosopimuksen tekeminen vaatii erityisen syy

Minulle on myös välittynyt, että joissakin kunnissa tehdään usein määräaikaisia omaishoitotosopimuksia. Omaishoitotosopimus on lain mukaan voimassa toistaiseksi. Erityisestä syystä sopimus voidaan kuitenkin tehdä määräaikaisena. Määräaikaista sopimusta ei voi tehdä, ellei etukäteen ole selvillä tarkkaa päivämäärää, jolloin sopimuksen täyttäminen käy mahdottomaksi tai tarpeettomaksi. Pelkkä hoidettavan tai hoitajanhuonokuntoisuus ei siis ole riittävä peruste määräaikaisen sopimuksen tekemiselle.

Sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan omaishoitotosopimukseen tulisi aina merkitä määräaikaisuuden peruste. Määräaikaista sopimusta tehtäessä lähtökohtana on aina hoidettavan etu. Jos sopimus tehdään määräaikaisena ja hoidettavalla on hoidontarvetta vielä sopimuksen päättymisen jälkeen, hoito- ja palvelusuunnitelmaan on kirjattava, miten hoito ja huolenpito toteutetaan omaishoitotosopimuksen päättymisen jälkeen.¹⁰⁵

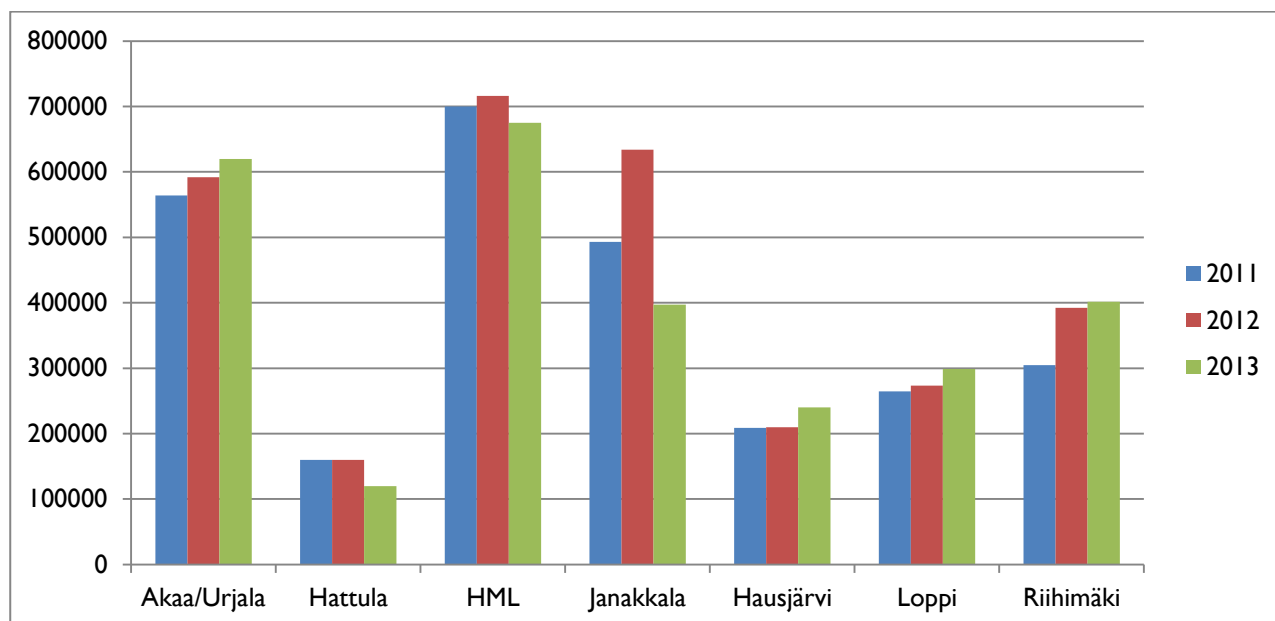
Vanhempi hoiti kotona 15-vuotiasta syöpää sairastavaa lastaan. Vanhemmalle oli tehty määräaikainen omaishoitotosopimus siten, että se päättyi vuodenvaihteessa. Kunnan virheestä johtuvasta syystä kunnan alinta palkkiota maksettiin vanhemmalle kuitenkin vielä tammi-, helmi- ja maaliskuussa seuraavan vuoden puolella. Kunta päätti periä liikaa maksetun etuuden takaisin. Vanhempi ei jaksanut tehdä muutoksenhakua, vaan maksoi liikasuorituksen takaisin.

Omaishoidon tuen takaisinperinnästä ei ole omia säännöksiä. Laura Kalliomaa-Puha on väitöskirjassaan arvioinut, ettei omaishoidon tuen takaisinperintä asetu sen paremmin yksityisoikeudelliseen kuin sosiaalioikeudelliseenkaan perusmalliin. Tavallisesti perusteettoman edun palautus aktualisoi- tuu hänen mukaansa silloin, kun on tapahtunut virhe tai (sosiaalisektorilla) etuus on saatu vilpillisin keinoin. Myös kunnan virheestä johtuva liikasuoritus, kuten esimerkiksi liian suuri omaishoidon palkkio, on yleensä palautettava. Liikaa palkkiota saaneen omaishoitajan oma syyttömyys tuen mak- suun ei periaatteessa estä palautusta. Takaisinperinnästä voidaan kuitenkin luopua siksi, että edun- saaja on ollut ns. vilpittömässä mielessä tai perintä on kohtuutonta. Kohtuuteen vaikuttavat esim. edunsiirron ja palautusvaatimuksen välillä kulunut aika ja suorituksen käyttämistapa. Lisäksi ta- kaisinperinnästä voidaan luopua, jos perittävä summa on vähäinen eikä takaisinperintä siitä aiheutu- viin kustannuksiin verrattuna ole järkevää.¹⁰⁶

¹⁰⁵ STM oppaita 2005:30, s. 37.

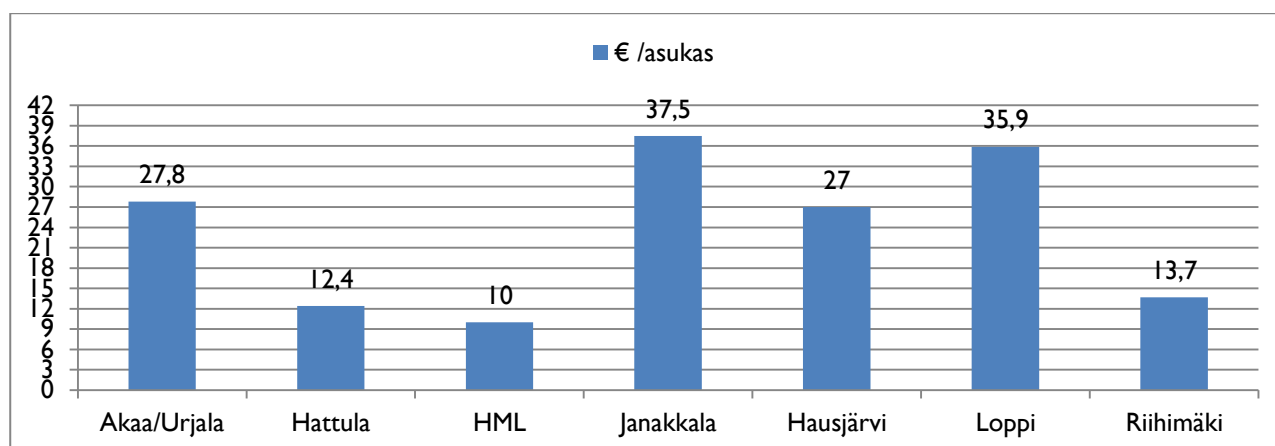
¹⁰⁶ Kalliomaa-Puha 2007, s. 277–281.

Kuvio 22: Omaishoidon tukeen varattu määräraha vuosina 2011, 2012 ja 2013, €¹⁰⁷



Kuviosta voi todeta, että kunnissa yleensä korotetaan vuosittaista määrärahaa. Kuntakyselyssä kysyin myös, ylittyivätkö varatut määrärahat. Akaassa, Hattulassa, Hausjärvellä, Janakkalassa, Lopella ja Riihimäellä määräraha ei ylittynyt minään kysyttynä vuonna. Hattula vähensi määrärahaa vuodelle 2013 mm. kunnan säästötavoitteiden vuoksi, mutta ilmeisesti myös siksi, että määräraha oli alittunut selvästi peräkkäisinä vuosina. Hämeenlinnassa määrärahaan tuli vajaan 20 000 euron ylitys vuonna 2012.

Kuvio 24: Omaishoidontukeen budjetoitu kunnan asukasta kohden vuonna 2013, €¹⁰⁸



Eduskunnan hyväksymään valtion talousarvioon 2013 sisältyy vuositasolla 10 miljoonan euron suuruinen pysyvä valtionosuuden lisäys omaishoidon tukipalvelujen kehittämiseen kunnissa. Kunnille

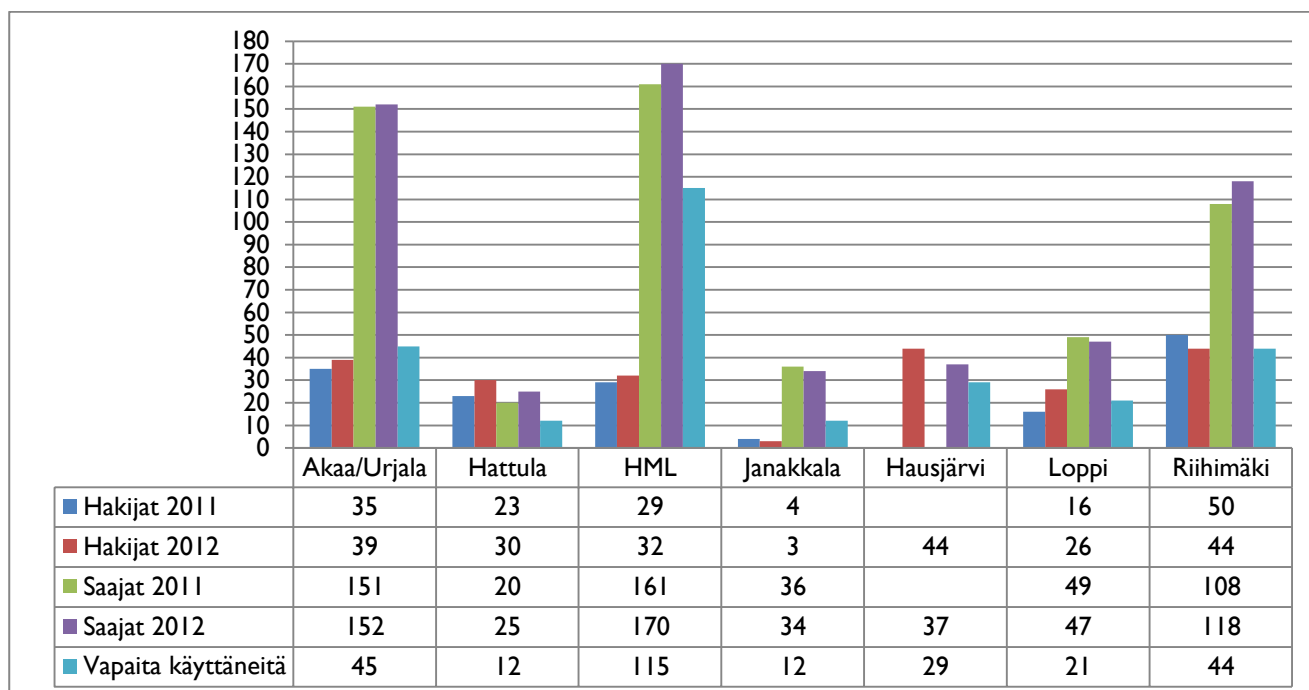
¹⁰⁷ Janakkalan vastaus vuodelta 2013 sisältää vain vanhustenhuollon omaishoidon määrärahat.

¹⁰⁸ Janakkalan osalta on käytetty vuoden 2012 budjettitietoa.

suositellaan, että valtionosuuden lisäys käytettäisiin nykyisten omaishoidon tuen piirissä olevien omaishoitoperheiden toiveet ensisijaisesti huomioon ottaviin kotiin annettaviin palveluihin ja omaishoitajien jaksamista tukeviin palveluihin. Näitä ovat esimerkiksi kotipalvelu tukipalveluineen sekä omaishoitajan vapaan aikaiset hoidettavan palvelut. Lisäksi kunnille suositellaan, että omaishoidon tuen hoitopalkkio maksettaisiin myös omaishoitajan ja hoidettavan kuntoutuksen ajalta.¹⁰⁹

Seuraavista kuvioista näkyy, että omaishoidontuen saajia oli vuonna 2012 yleensä vain hieman enemmän kuin edellisenä vuonna, vaikka kunnissa pääsääntöisesti olikin lisätty määrärahaa. Vapaiden käyttäjiä on huomattavan vähän suhteessa tuen saajiin. Minulle on välittynyt, että syynä tähän on sopivien vaihtoehtoisten hoitomuotojen vähyyys tai epäsojivuus mutta toisinaan myös kokemus, ettei vapaaseen ole tarvetta.

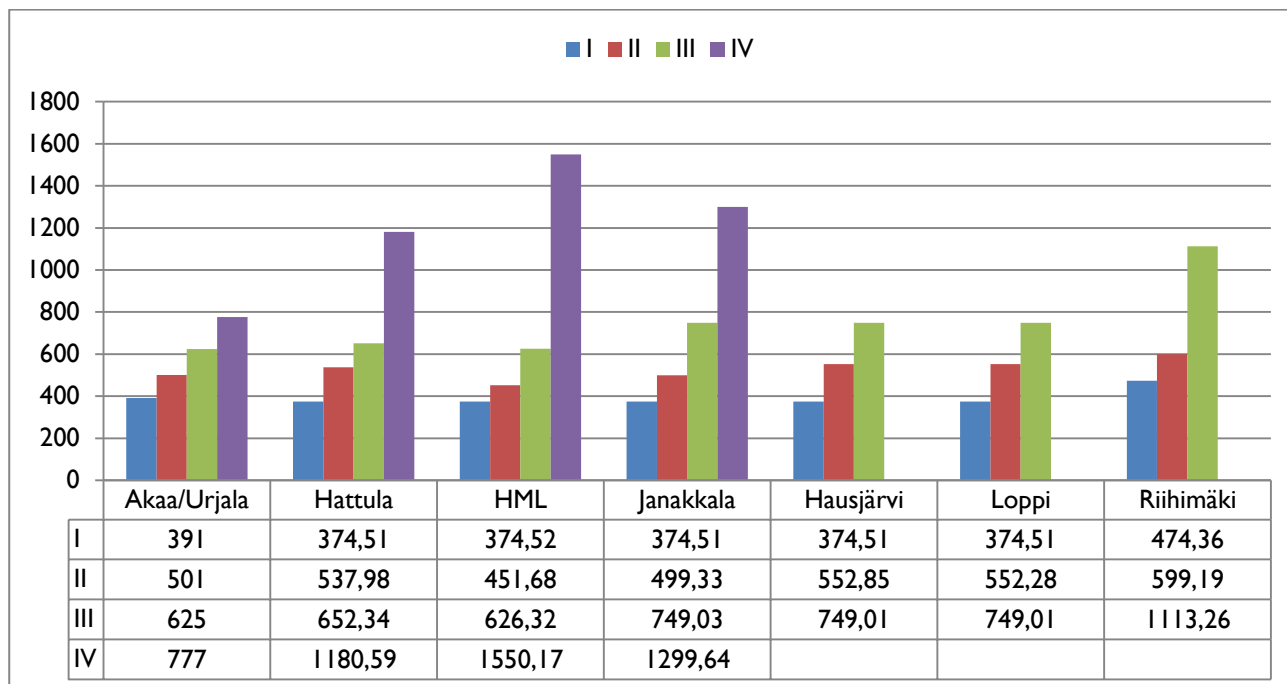
Kuvio 23: Omaishoidon tuen hakijat ja saajat vuosina 2011 ja 2012 sekä vapaita käyttäneet vuonna 2012¹¹⁰, kpl



¹⁰⁹ STM kuntainfo 26.2.2013.

¹¹⁰ Riihimäellä sai omaishoidontukea vuonna 2011 yhteensä 33 uutta hakijaa ja vuonna 2012 yhteensä 34 uutta hakijaa. Tuen kokonaissaajien määrä on taulukossa. Janakkalan osalta tiedot kattavat vain vammaispalvelun.

Kuvio 25: Omaishoidontuen palkkioluokat vuonna 2013



Vuonna 2013 alin palkkio on 374,51 euroa kuukaudessa (364,35 euroa vuonna 2012). Ko. summaa tai sitä lähellä olevaa summaa maksavat yhtä lukuun ottamatta kaikki sopimuskunnat. Hoidollisesti raskaan siirtymävaiheen vähimmäispalkkion (740,01 euroa, vuonna 2012 se oli 728,69 euroa) vuonna 2013 maksavat Janakkala, Hausjärvi ja Loppi sellaisenaan, kun muut kunnat ovat määritelleet palkkion vaihtelevasti mm. siitä riippuen kuinka monta maksuluokkaa kunnassa on. Riihimäen palkkiot ovat keskimäärin suurimmat, vaikka maksuluokkia on vain kolme.

2.6. Muutoksenhaku, kantelut ja muistutukset

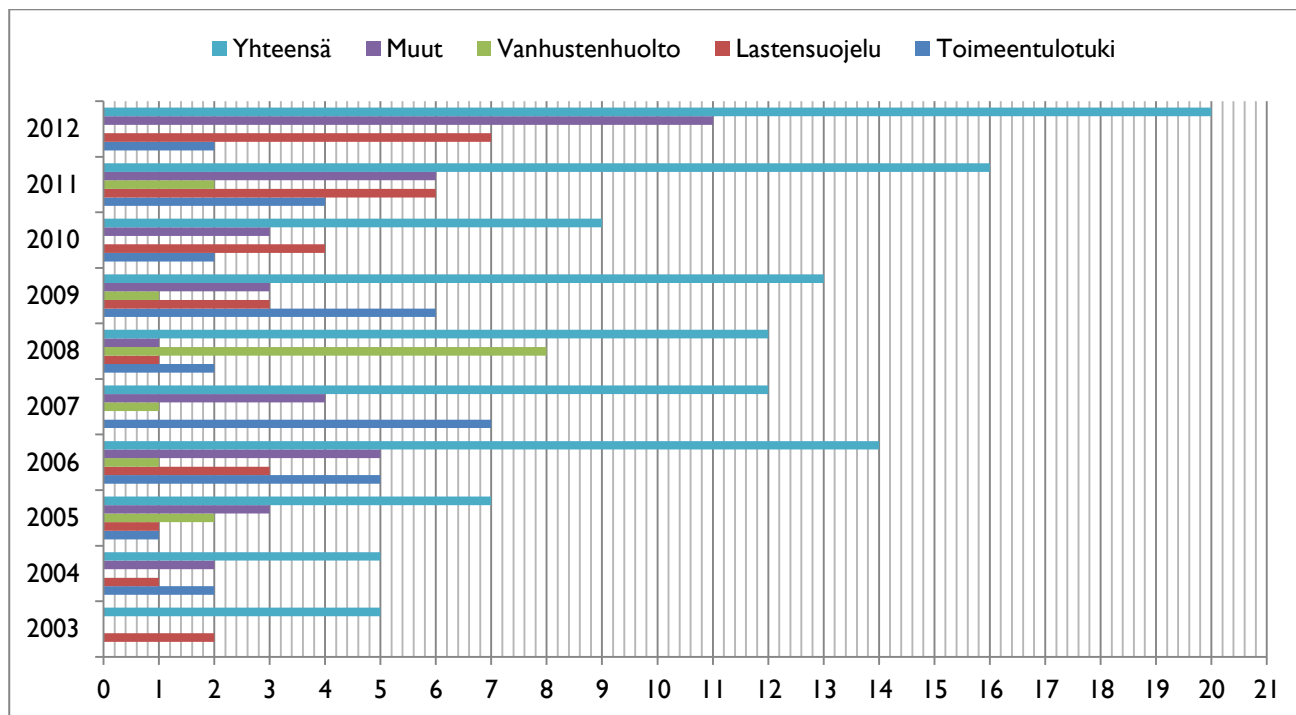
Muistutusten kokonaismäärä ei välttämättä ole kenenkään tiedossa

Muistutusten keskeinen merkitys on mielestäni se, että asiakas pystyy suhteellisen helposti antamaan palautetta epäkohdaksi kokemastaan ilmiöstä. Kunnille tämä palaute on erittäin tärkeää, jotta ne voivat tarvittavilta osin suunnata toimintaansa nopeastikin uudestaan.

Valitettavasti muistutusten kokonaismäärä sopimuskunnissa on käytännössä jäänyt jokaisena toimintavuonna arvailujen varaan. Vaikka kysyn muistutusten määriä vuosittain, jäävät vastaukset puutteellisiksi sen vuoksi, että kukin sektori tietää vain omalle alueelleen tulleet muistutukset eikä kokonaismäärä kantaudu aina edes perusturvajohtajan tietoon. Pidän tätä erittäin ongelmallisena mm. sen vuoksi, että kuntien tulisi mielestäni seurata ja analysoida tehtyjä muistutuksia myös kokonaisuutena.

Kuviosta näkyy, että erityisesti lastensuojelua koskeneiden muistutusten määrä on selvässä nousussa kymmenen vuoden tarkastelujaksolla.

Kuvio 26: Muistutusten määrät vuodesta 2003 – 2012, ilmoitetut ja asiamiehen tiedossa olleet, kpl¹¹¹



Oikaisuvaatimuksen käsittely

Saan ajoittain palautetta oikaisuvaatimusten käsittelyajoista ja itseoikaisumenettelyssä noudatetusta menettelystä. Oikaisuvaatimusmenettelystä säädetään hallintolain 7 a luvussa. Erityisenä kysymyksenä on noussut esille oikaisuvaatimuksen itseoikaisu siten, että vain osa vaatimuksista oikaistaan osan jäädessä entiselleen. Oikaisuvaatimusta ei kuitenkaan ole viety lautakunnan käsittelyyn siltä osin, kuin viranhaltijan itseoikaisua ei ole voitu tehdä. Ilmiö näkyy edelleen minulle tulevissa palautteissa.

Asiakas oli tehnyt toimeentulotukea koskevan oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen perusteella viranhaltija oli tehnyt osittaisen itseoikaisun. Asiakas ihmetteli, voiko työntekijä oikaista päätöksen vain osittain ja eikö oikaisu mene ollenkaan lautakunnan käsittelyyn.

Kunnissa käsiteltiin ns. viranhaltijan itseoikaisuna jonkin verran oikaisuvaatimuksia, vaikka vaihtelua kuntien kesken oli runsaasti¹¹². Eräs kunta totesi: ”viranhaltijan itseoikaisu on tavallinen toimenpide. Näitä ei tilastoida. Itseoikaisun tekee joko päätöksen tehnyt viranomainen itse tai oikaisun voi tehdä myös johtava viranhaltija. Tavallisesti itseoikaisu tehdään asiakkaan pyynnöstä joko virheen korjaamiseksi tai perustellusti asiakkaan edun mukaisesti harkiten.”

¹¹¹ Ryhmä ”muut” sisältää vammaispalvelua, lasten huolto- ja tapaamista, päivähoitoa sekä päihdehuoltoa koskevat muistutukset. Kuntakyselystä ei kaikilta osin selvinnyt, mille sektoreille muistutukset oli vuodelle 2012 tehty, minkä vuoksi lukema on merkitty kohtaan ”muut”.

¹¹² Vastauksissa viranhaltijan itseoikaisuja oli tehty 0 – 90 kpl vuoden aikana.

Oikaisuvaatimusten käsittelyajaksi useimmat kunnat arvioivat hieman reilun kuukauden vaatimuksen teosta päätöksentekoon. Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Akaassa lautakunta tai jaosto kokoontuu vain 5 kertaa vuodessa. Urjalassa lautakunta tai jaosto kokoontui 7 kertaa vuonna 2012 ja Janakkalassa 8 kertaa. Hausjärvellä lautakunta tai jaosto kokoontui 9 kertaa. Hattulassa, Hämeenlinnassa ja Lopella kokoontumiskertoja on 11–12 ja Riihimäellä 12. Kuukauden käsittelyaika oikaisuille voi käytännössä olla erittäin vaikea saavuttaa, jos lautakunta kokoontuu vain 5-7 kertaa vuodessa. Akaa ilmoittikin, että viranhaltijoiden itseoikaisuja on lähemmäs sata vuodessa.

Muistutus-, kantelu- ja muutoksenhakuasiakirjojen säilyttäminen

Olen saanut muutaman kerran viranhaltijoilta tiedusteluja siitä, miten asiakkaiden muistutus- ja kanteluasiakirjat tulisi säilyttää verrattuna muutoksenhakuasiakirjoihin, kuten oikaisuvaatimuksiin ja valituksiin.

Tietosuojavaltuutettu on arvioinut, etteivät kantelua tai muita sen kaltaisia asioita koskevat tiedot yleensä ole tarpeellisia tietoja annettavan sosiaalihuollon palvelun kannalta¹¹³ eikä niitä tämän vuoksi saa tallettaa asiakasrekisteriin eli liittää asiakasta koskeviin tietoihin. Tietosuojavaltuutetun mukaan ne ovat hallinnollisia asioita, joita koskevat tiedot tulee tarpeen mukaan tallettaa ja säilyttää erikseen.¹¹⁴

Sen sijaan oikaisu- ja muutoksenhakuasiakirjojen säilyttämistä asiakasta koskevien tietojen yhteydessä voi pitää perusteltuna mm. siitä syystä, että niihin voi joutua myöhemmin palaamaan esim. oikaisuvaatimuksen perusteella päätökseen tehtävän korjauksen vuoksi.

Muutoksenhakujen määrien seuraaminen on tärkeää tietoa kunnille

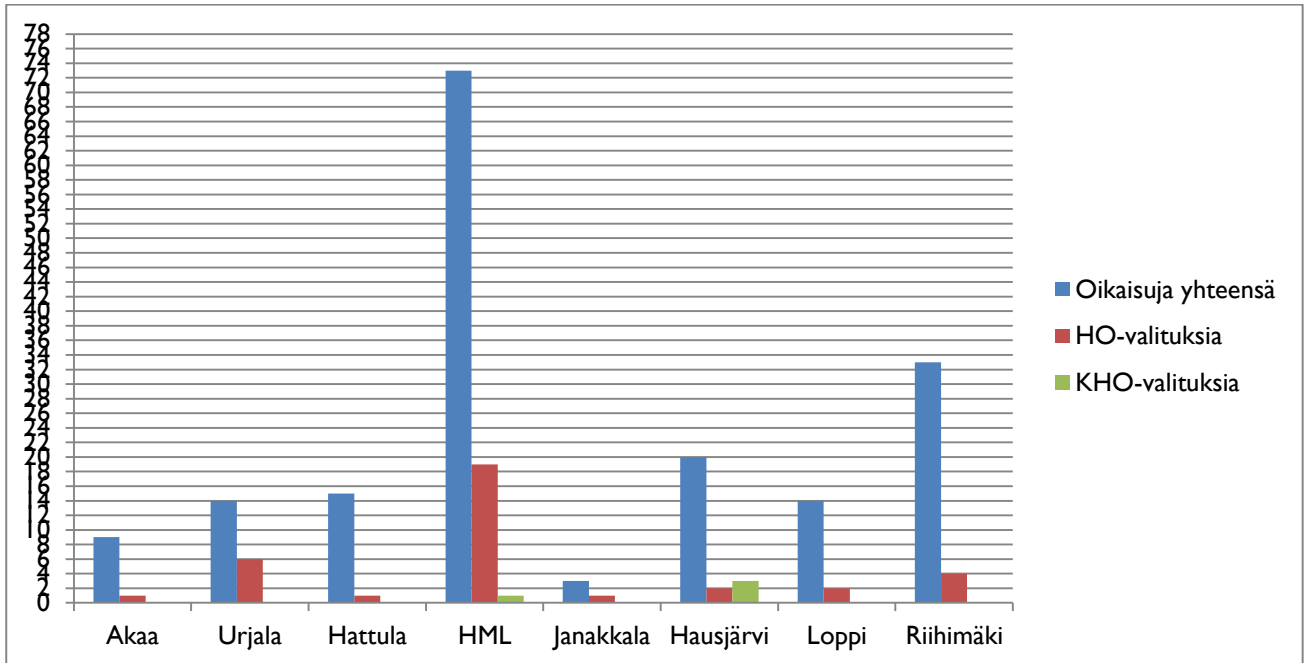
Toimeentulotuesta tehtiin kaikissa kunnissa eniten oikaisuvaatimuksia. Näin oli myös vuonna 2009, jolloin olen viimeksi selvittänyt muutoksenhakuja. Minulle annetut tiedot muutoksenhakujen määristä ovat puutteelliset, minkä vuoksi vuosivertailu ei ole mahdollista. Mielestäni muutoksenhakujen määrissä tapahtuvaa kehitystä tulisi kuitenkin seurata kunnissa mm. sen vuoksi, että niiden määrissä tapahtuvat muutokset voivat kertoa jossakin määrin myös palvelujen tilasta tai päätösten ja perustelujen sisällöstä.

Todettakoon, että Hämeenlinnassa toimeentulotuesta oikaisuvaatimusten määrä on selvässä laskusuunnassa, mitä pidän myönteisenä asiana. Niitä tehtiin 99 vuonna 2010, 73 vuonna 2011 ja 65 vuonna 2012.

¹¹³ Henkilötietolaki 9 §: Tietojen laatua koskevat periaatteet. Käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (*tarpeellisuusvaatimus*). Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (*virheettömyysvaatimus*).

¹¹⁴ Henkilötietolaki ja asiakastietojen ..., 2010. Todettakoon vertailun vuoksi, että esim. Espoossa kantelut näkyvät Effican asiakirjaluetelossa, mutta niiden sisältö ei Effican käyttäjälle tästä selviä. Fyysisesti kantelut ym. ovat sektoriesimiehen huoneessa omassa kansiossaan.

Kuvio 25: Oikaisuvaatimusten ja valitusten määrät ¹¹⁵



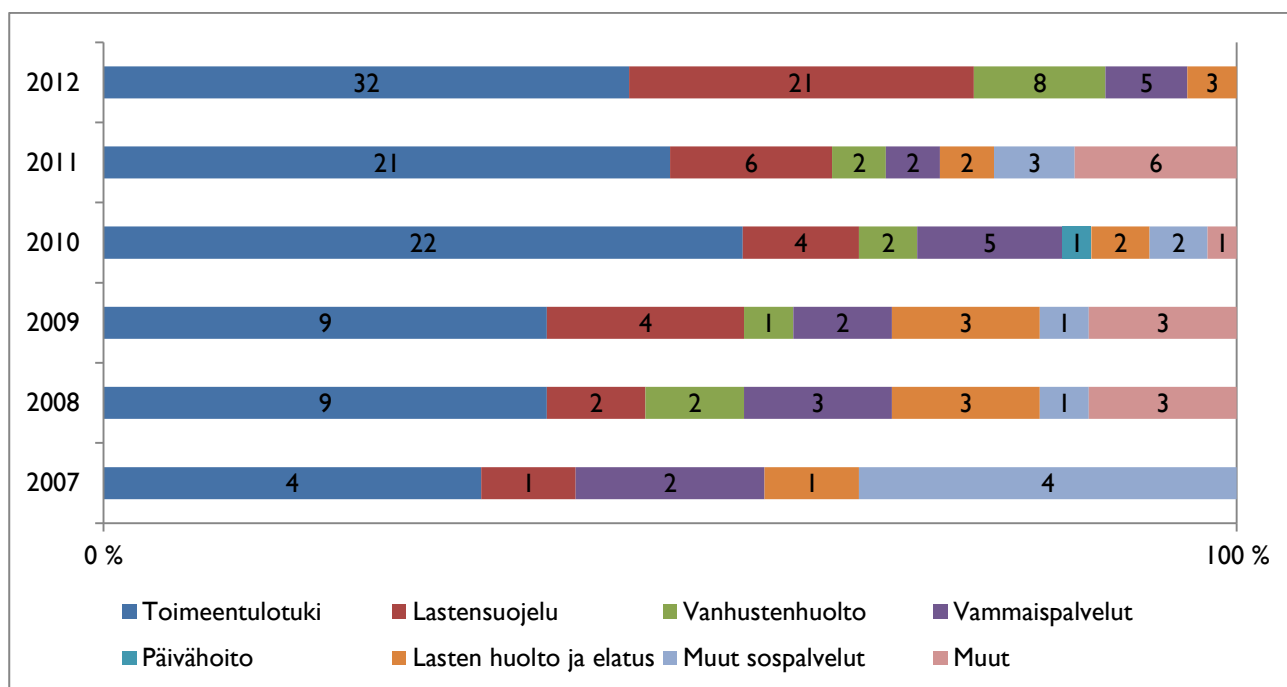
¹¹⁵ Hämeenlinnasta toimeentulotukea koskevia oikaisua oli 65 kpl, vammaispalveluja koskevia 8. Hämeenlinnasta puuttuvat ikäihmisten ja lasten – ja nuorten palveluiden lautakuntien käsittelemät asiat.

3 KUNTAKOHTAINEN TARKASTELU

3.1. Akaan seudun kunnat

Akaa

Kuvio 28: Yhteydenotot sosiaaliasiamieheen vuosina 2007–2012¹¹⁶



Kuviosta näkyy selvästi, että toimeentulotuki on edelleen vuonna 2012 yleisin yhteydenottoalue. Vanhustenhuollon ja lasten huoltoa ja tapaamista sekä elatusta koskevat yhteydenotot ovat pysyneet varsin tasaisina.

Sosiaaliasiamiehelle tuli 69 yhteydenottoa vuonna 2012. Niissä oli kysymys mm seuraavista asioista:

Toimeentulotuessa tyytymättömyyttä herättivät mm. vuokratuuden maksutapa, vajeen maksu suoraan maksunsaajalle ilman etukäteistä sopimista asiakkaan kanssa, laskelmien tekotapa ja tuen perinnässä noudatettu menettely. Lisäksi tyytymättömyyttä aiheutui yksilöllisten tarpeiden huomiotta jättämisestä, kuten pesukoneen rikkoutumisesta ja yksityisen terveydenhuollon kuluista. Asiamieheltä tiedusteltiin myös vakituisen oleskeluluvan saaneen henkilön toimeentulotukikohtelun muuttamisesta ja 16-vuotiaan nuoren palkkatulojen vaikutuksesta toimeentulotukeen.

Lastensuojelussa tyytymättömyyttä aiheutui mm. kiireellisen sijoituksen perusteista ja sen toteuttamisessa noudatetusta menettelystä; 12 vuotta täyttäneen lapsen mielipiteen puutteellisesta selvittämisestä; avohuollon tukitoimien riittävydestä ja perhekuntoutukseen liittyvistä menettelyistä

¹¹⁶ Pikassos alkoi tuottaa sosiaaliasiamiespalveluja Akaalle 1.7.2007 lukien. Alkuvuoden yhteydenottotiedot ovat edellisen palveluntuottajan antamia.

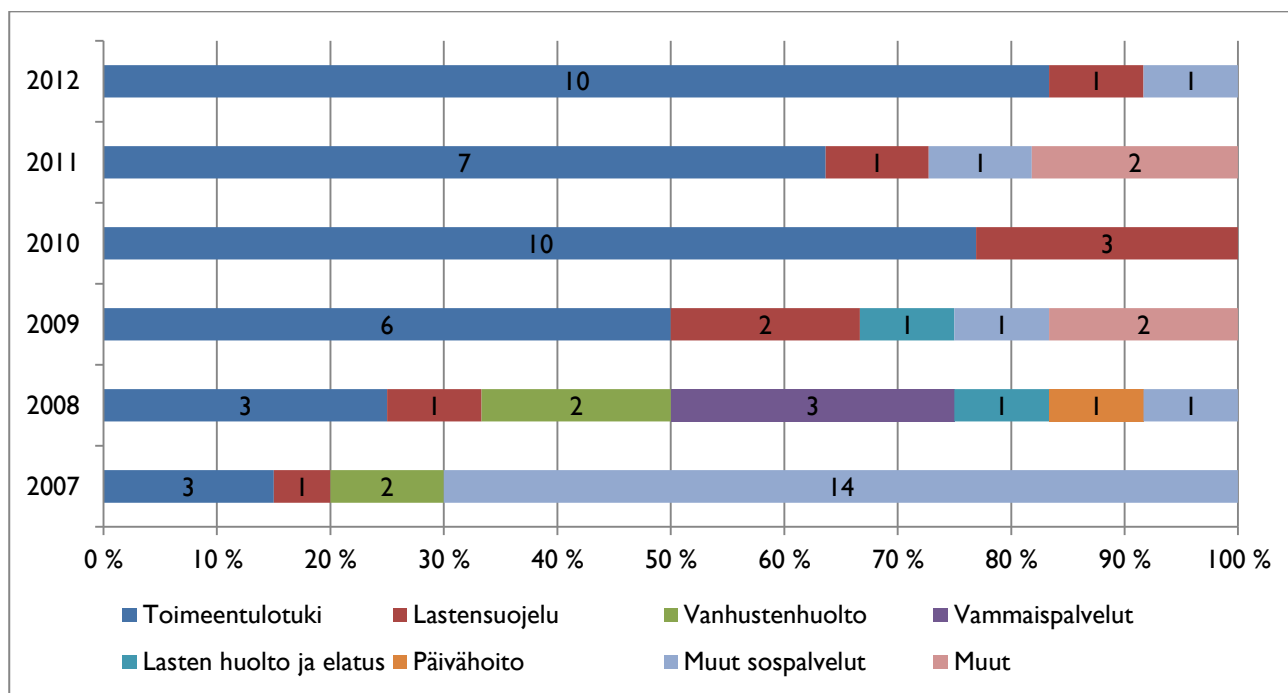
sekä ostopalveluna toteutetusta jälkihuollosta. Sain myös palautteita sijaishuollon yksiköiden valvonnan puutteisiin liittyen. Lasten huoltoon ja elatukseen liittyen sain tiedusteluja elatussopimuksen tekoon ja vahvistamiseen liittyen.

Vanhushuollossa tyytymättömyyttä aiheuttivat palveluasumisen maksut ja kaatuneen asukkaan tutkimuksiin viemisen viivästyminen. Vammaispalveluissa tyytymättömyys kohdistui puutteelliseksi koettuun palvelusuunnitelmaan ja riittämättömään henkilökohtaisen avun tuntimäärään.

Akaassa näkyvät varsin paljon asumiseen liittyvät teemat. Asiakkaat voivat kokea, että asunnon saanti on vaikeaa ja asuntojen vuokrat huomattavan korkeita, asuntoyhtiöön osoitettuihin kirjallisiin tiedusteluihin vapaista asunnoista ei vastata, vuokranmaksuviiveet johtavat nopeasti häätöön ja toisinaan asiakas voi kokea tullessa etnisistä syistä syrjityksi asunnon saamisessa.

Urjala

Kuvio 29: Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2007 - 2012¹¹⁷



Urjalan yhteydenotoissa¹¹⁸ näkyy selvästi, että ne koostuvat nykyään lähinnä toimeentulotuesta ja lastensuojelusta, sillä Akaa tuottaa isäntäkuntana sekä vanhus- että vammaispalvelut. Nämä tilastoituvat Akaan kohdalle. Yhteydenottoja tuli 12, mikä on hyvin lähellä vuosien aikana tullutta keskimääräistä yhteydenottomäärää.

¹¹⁷ Pikassos alkoi tuottaa sosiaaliamiespalveluita Urjalalle 1.7.2007 lukien. Koko vuoden 2007 yhteydenotot perustuvat alkuvuoden osalta edellisen palveluntuottajan tietoihin.

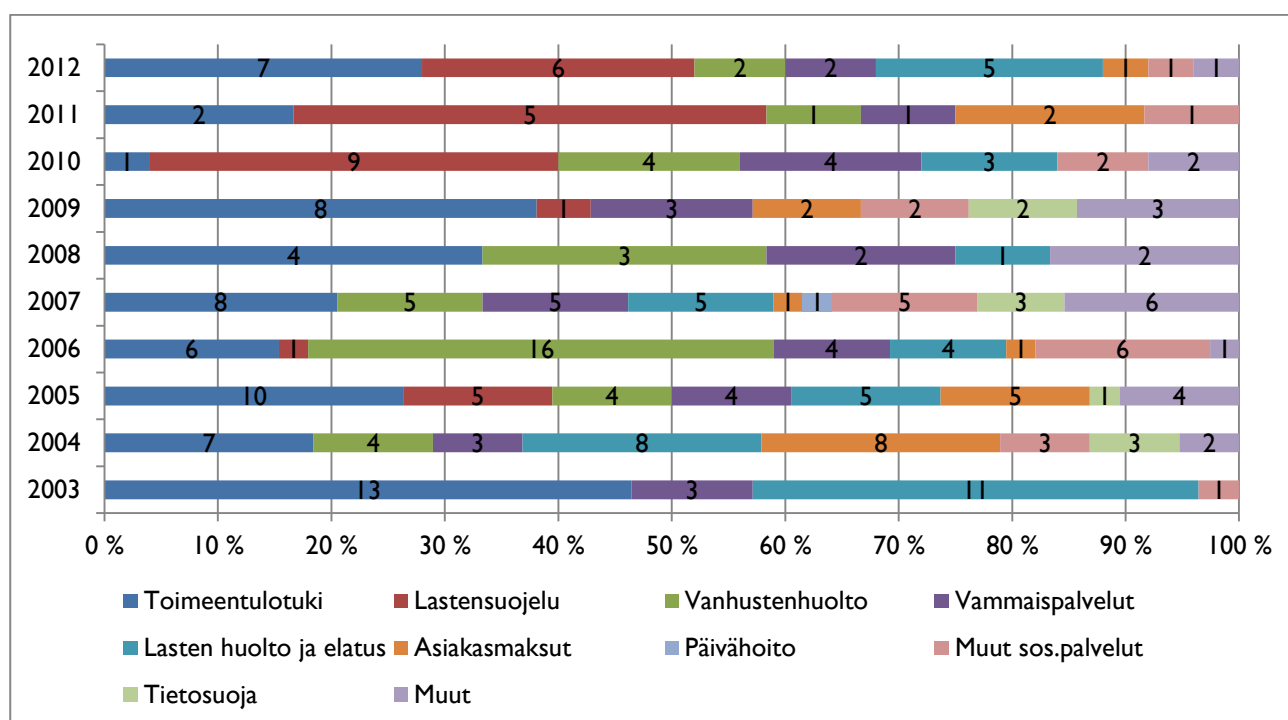
¹¹⁸ Tilastoon on merkitty vuoden 2003 kohdalle muut sosiaalipalvelut – ryhmään edelliselle palveluntuottajalle tulleet yhteydenotot.

Yhteydenotoissa vuodelta 2012 oli kysymys toimeentulotuen yksilölliseen elämäntilanteeseen liittyvästä tarvearvioinnista, kuten täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saantivaikeuksista esim. lääkevalmisteisiin, lapsen tapaamiskuluihin ja kodin hankintoihin.

3.2. Hämeenlinnan seudun kunnat

Hattula

Kuvio 30: Yhteydenotot sosiaaliammiehen vuosina 2003 – 2012



Taulukossa on eritelty asiakasmaksuihin ja tietosuojaan liittyvät yhteydenotot erikseen, vaikka ne eivät muodosta omaa tilastoluokkaansa. Olen tässä taulukossa erotellut ne havainnollistamisen vuoksi.¹¹⁹ Asiakasmaksuja koskevat yhteydenotot voivat koskea esim. lastensuojelua, vanhustenhuoltoa, kotihoitoa tai päivähoitoa. Hattulassa ne ovat yleensä koskeneet toiminnan alkuvuosina vanhustenhuollon laitoshoidon ja myöhemmin lastensuojelua.

Toimeentulotukea koskeneissa yhteydenotoissa on vuosittaista vaihtelua. Selvintä vaihtelu on ollut lastensuojelua koskeneissa yhteydenotoissa. Lasten huoltoa ja tapaamista sekä elatusturvaan koskevia yhteydenottoja on suhteellisesti tullut varsin monta. Vanhustenhuollon yhteydenottomäärissä on tapahtunut selvä lasku vuodesta 2006 lähtien.

Yhteydenottoja tuli yhteensä 25, joka on enemmän kuin vuonna 2011 (12). Yhteydenotoissa oli vuonna 2012 kysymys toimeentulotuen osalta mm. työntekijän käytöksestä ja menettelytavoista; kertoimen käyttöön otosta asiakkaalle yllättäen; vajeen maksusta suoraan maksunsaajalle ilman asi-

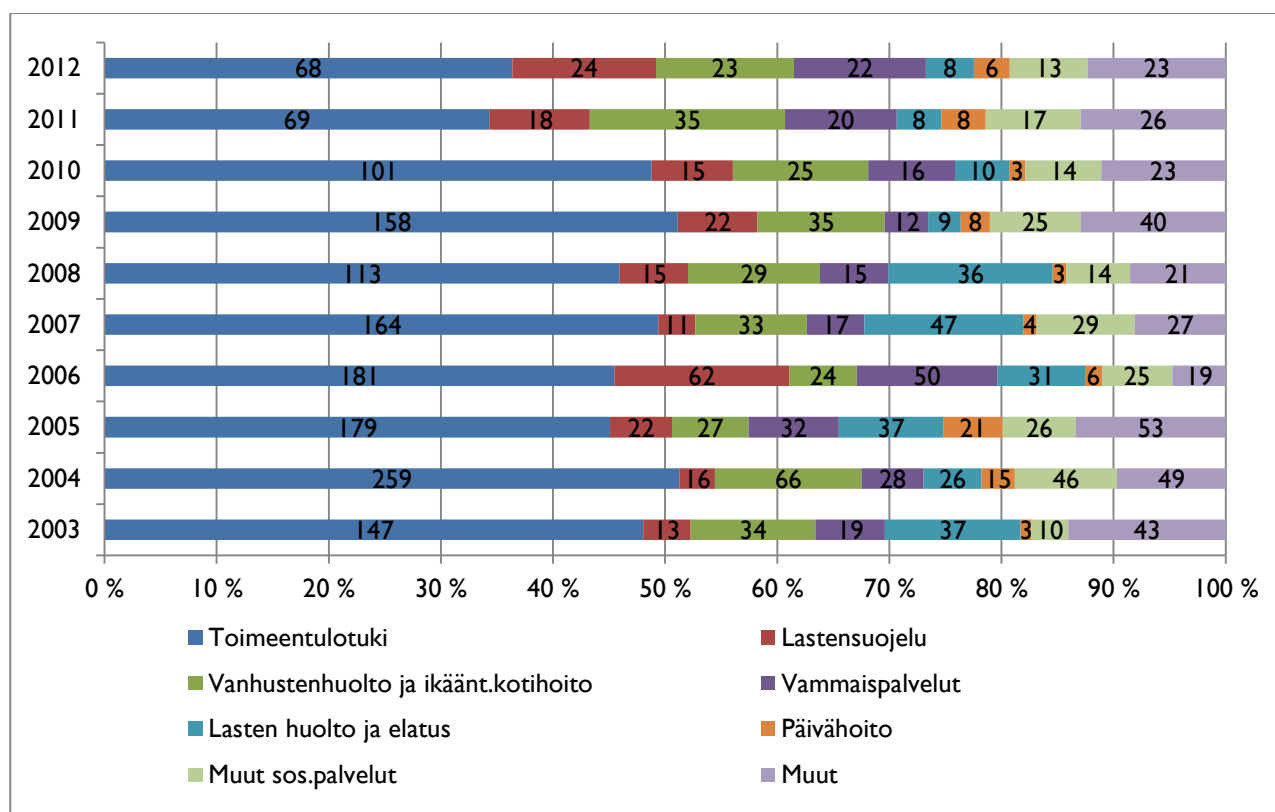
¹¹⁹ Jos yhteydenotto on liittynyt lastensuojeluun, mutta koskenut tyytymättömyyttä lastensuojelun asiakasmaksuun, näkyy yhteydenotto taulukossa vain asiakasmaksuissa ja se on vähennetty lastensuojelusta.

akkaan suostumusta, maksusitoumuksen käsittelyajasta ja läheisverkostoon sijoitetun lapsen oikeudesta toimeentulotuen saantiin. Lastensuojelussa tyytymättömyyttä aiheutti asiakassuunnitelman konkretisoimattomuus, kiireellisen sijoituksen toteuttamistapa ja puutteet kuulemisessa sekä jälkihuollon itsenäistymisvarat. Lasten huoltoon ja elatukseen, mutta myös perheneuvontaan liittyen yhteydenottoja kuvaa yhteydenottajan tyytymättömyys työntekijän objektiivisuuteen.

Myös omaishoito - palvelun tuottaminen ja palkkion alentaminen - ja vanhustenhuolto - palveluasumisen maksut – herättivät tyytymättömyyttä. Kehitysvammaisuuteen liittyen sain palautteen erityistä tukea tarvitsevan lapsen oikeudesta tukeen koulussa.

Hämeenlinna

Kuvio 31: Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2003–2012

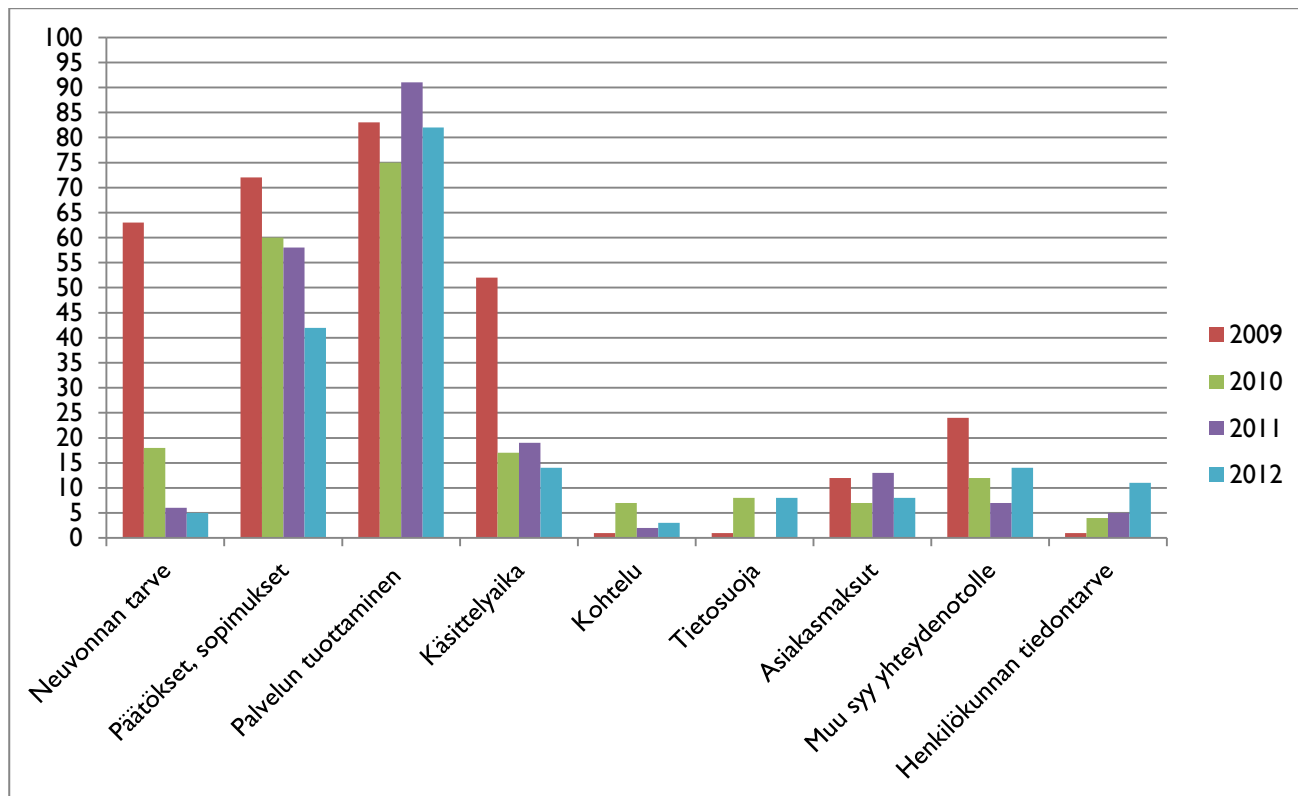


Yhteydenottomäärät eivät ole suoraan vertailukelpoisia mm. tilastointitapojen erojen vuoksi. Luvut osoittavat kuitenkin hyvin kehityssuuntia. Selvin muutos on tapahtunut toimeentulotukea koskeissa yhteydenotoissa. Vammaispalveluissa on selvää vuosittaista vaihtelua, samoin päivähoitossa. Lasten huoltoa ja elatusta koskevat yhteydenotot vähenivät merkittävästi 2009, vaikka niitä on ollut useina vuosina selvästi esimerkiksi lastensuojelun yhteydenottoja enemmän.

Oheisessa kuviossa on esitetty, minkä vuoksi sosiaaliamieheen on oltu yhteydessä muutaman viime vuoden aikana. Palvelun tuottamiseen liittyvässä asiassa on kysymys siitä menettelytavasta, jolla palvelua tarjotaan. Kohtelu liittyy asiakkaan ja työntekijän vuorovaikutustilanteessa kokemiin ongelmiin. Selvin muutos on tapahtunut neuvonnan tarpeen vähentymisenä samaan aikaan kun palvelun tuottamiseen liittyvät yhteydenotot ovat lisääntyneet. Neuvonnan tarpeen vähentyminen voi

selittyä ainakin osittain myös sillä, että Hämeenlinnassa neuvontaa tarjotaan aiempaa selvästi enemmän ja neuvontapalveluihin pääsee joustavasti. Päätöksiin liittyvät yhteydenotot ovat vähentyneet, mitä pidän myönteisenä sen vuoksi, että se kertonee myös siitä, että kielteiset päätökset perustellaan aiempaa paremmin. Myös käsittelyajoissa pysyminen on parantunut selvästi. Kohteluun liittyvät palautteet ovat Hämeenlinnassa viime vuosina olleet hyvin vähäisiä.

Kuvio 32: Yhteydenottojen sisältö vuosina 2009 - 2012



Yhteensä yhteydenottoja tuli 187 vuonna 2012, joka on vähemmän kuin vuonna 2011 (206). Näistä tyytymättömyyden osuus on 66 prosenttia.

Toimeentulotuessa näkyivät mm. vuokravakuuden saantivaikeudet; yksilöllisten erityistarpeiden huomiotta jättäminen (esim. 50 – vuotisjuhlat, vammaiselle soveltuva sänky, uusi lämminvesivaraaja rikkoutuneen tilalle); opiskelijan toimeentulotukioikeus; vanhempien elatusvastuu itsenäisesti asuvaan opiskelijaan; vajeen maksaminen suoraan maksunsaajalle ilman etukäteistä sopimista asiakkaan kanssa ja tulojen merkintöihin liittyvät epäselvyydet.

Lastensuojelun yhteydenotot koskivat mm. sijoitetun lapsen tapaamisten toteuttamista, sijaishoitopaikan käytäntöjä, omien tietojen tarkastusoikeutta ja asiakkaan virheellisinä pitämien tietojen korjaamista sekä asiakasmaksujen perinnässä noudatettua menettelyä. Lisäksi sain palautetta huostaanoton lopettamiseen liittyvän arvioinnin toteuttamistavasta. Erikseen korostuivat riitaisten eronneiden puolisoiden toisistaan tekemät lastensuojeluilmoitukset ja niihin reagointi: toisinaan asiakas koki, ettei viranomaisen reagoinnin vanhemman huoleen ollenkaan ja toisinaan reagointi toteutui liiankin herkästi.

Lasten huoltoon ja elatukseen liittyen tyytymättömyys liittyi mm. kokemukseen olosuohdeselvityksen puolueellisuudesta sekä henkilön tulotietojen päätymiseen uuden puolison edelliselle puolisolle

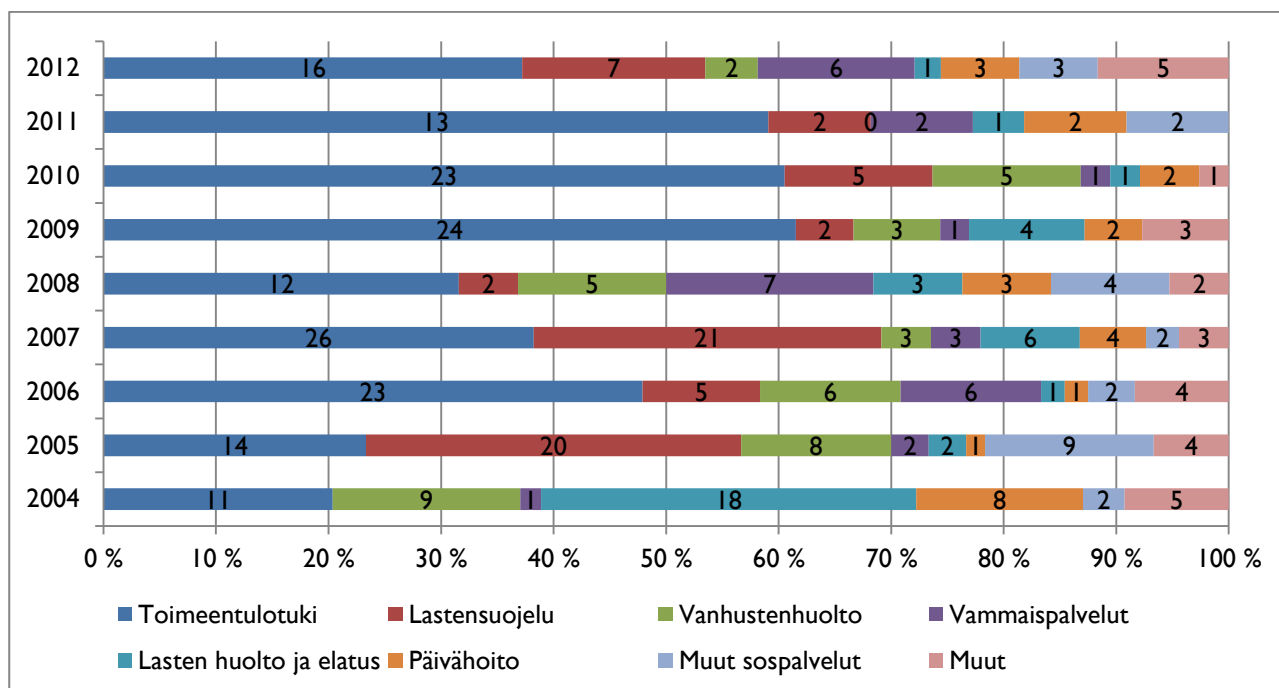
elatusavun määrittelytilanteessa. Päivähoidossa tyytymättömyys kohdistui mm. päiväkodin tapaan suhtautua lapsen vakavaan tapaturmaan sekä kunnan riittämättömään tiedotukseen koskien kotihoitontuen kuntalisän alentamista.

Vanhustenhoidossa yhteydenotoista ylivoimaisesti suurin osa koski ostopalvelua. Yhteydenotot saattoivat liittyä hoivan ja huolenpidon toteuttamistapaan, tapaturmista ilmoittamiseen, yksikön henkilökunnan vuorovaikutustaitoihin, palvelutalon asiakasmaksuihin tai vakavaan huoleen yksikön henkilöstöresurssien riittävydestä. Kotihoitoon liittyen sain palautetta vaikeudesta saada selvyys asiakkaalle koituvista asiakasmaksuista ja maksuperusteista.

Vammaispalveluissa näkyivät selvimmin yksiköiden lopettamiseen tai kilpailutuksen seurauksena toteutettuihin muutoksiin liittyvä tyytymättömyys. Palaute kohdistui sekä vähäiseen muutoksesta tiedottamiseen että kokemukseen riittämättömästä kehitysvammaisen asukkaan tai omaisen ja edunvalvojan kuulemisesta. Erityisenä kysymyksenä nousi esille alaikäisen nuoren sijoittaminen vammaispalvelulain nojalla sijaishuoltoyksikköön, jossa nuoreen kohdistettiin erilaisia, osin ehkä kasvatuksellisia pidettäviä rajoituksia, mutta jotka nuori itse koki ongelmallisina.

Janakkala

Kuvio 33: Yhteydenotot sosiaaliamiehen vuosina 2004 – 2012



Janakkalassa varsinkin viime vuosina yhteydenotoissa näkyy se, etteivät asiamiehelle tulevat yhteydenotot kuvaa tyytymättömyyttä, vaan tiedustelua. Vuonna 2012 tiedusteluja oli lähes yhtä paljon kaikista yhteydenotoista kuin tyytymättömyyden ilmaisuja¹²⁰. Esimerkiksi sosiaalihuollon henkilökunta kääntyy hieman sektorista riippuen aktiivisesti sosiaaliamiehen puoleen valitessaan oikeaa ja asiakkaan kannalta hyvää toimintamallia jossakin yksittäisessä asiassa. Pidän tätä erittäin myönteisenä.

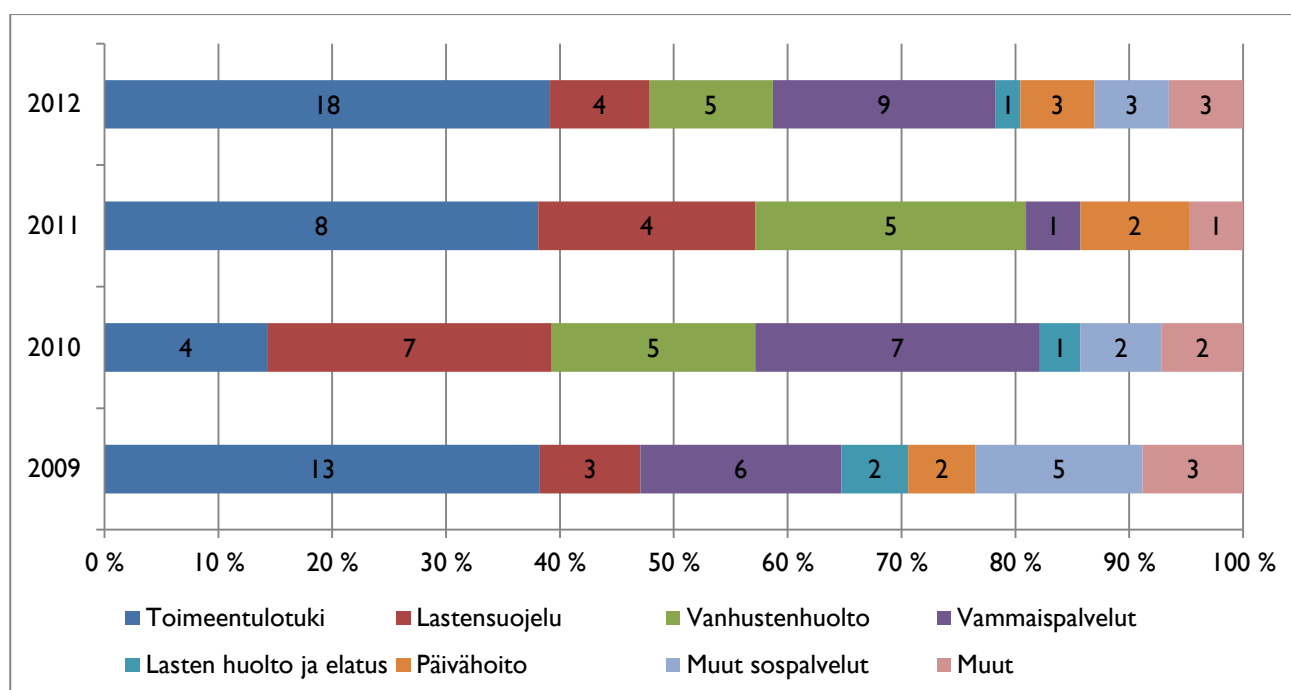
¹²⁰ Tiedustelua oli kaikista vuoden 2012 yhteydenotoista 44,2 % ja tyytymättömyyttä 53,5 %.

Yhteensä yhteydenottoja tuli 43 (29 vuonna 2011), joista henkilökunnalta 13 (5 vuonna 2011). Tyytymättömyys kohdistui lastensuojelussa siihen, ettei lastensuojeluilmoituksen tekoaikeista kerrottu avoimesti perheelle sekä kokemukseen suunnitelmallisuuden puutteesta. Esiin nousi myös läheisverkostosijoituksiin liittyviä monia erityiskysymyksiä. Kehitysvammahuollossa omainen ihmetteli vammaiselle terveydenhoidosta koituvien maksujen suuruutta aiempaan tilanteeseen nähden.

3.3. Riihimäen seudun kunnat

Hausjärvi

Kuvio34. Yhteydenotot sosiaaliamieheen vuosina 2009–2012



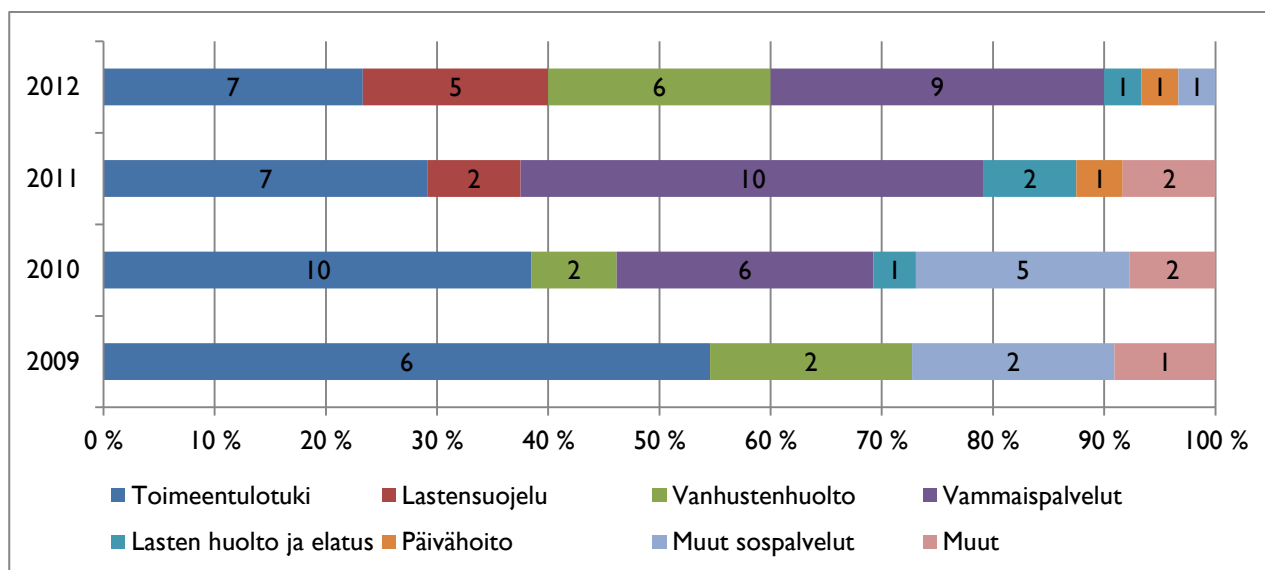
Toimeentulotuen osuus on kaikkina sopimusvuosina ollut selvästi suurin. Vammaispalvelujen osuus on vaihdellut, mutta on kasvussa.

Yhteensä yhteydenottoja oli 46 vuonna 2012. Määrä kasvoi vuodesta 2011 yli 50 %. Vuonna 2012 luokassa muut sosiaalipalvelut kaikki kolme yhteydenottoa ovat koskeneet omaishoidontukea.

Tyytymättömyys on liittynyt toimeentulotuessa mm. kiinteistön myyntivelvoitteeseen ennen toimeentulotuen saantia, vuokratuuden saantivaikuteen sekä takaisinperinnässä ja perusosan alentamisessa noudatettuun menettelyyn. Lastensuojelussa tyytymättömyys kohdistui mm. vaikeuteen saada tukiperhe. Vanhustenhuollossa tyytymättömyyttä aiheuttivat mm. dokumentaatio, vuorovaiikutustavat sekä palvelutalon maksut. Vammaispalveluissa nousivat esille kohtaamiseen ja vuorovaiikutukseen sekä palvelun epäämiseen liittyvät puutteelliset perustelut sekä vaikeus saada omaishoidon tukea.

Loppi

Kuvio 35: Yhteydenotot sosiaaliasiamieheen vuosina 2009–2012

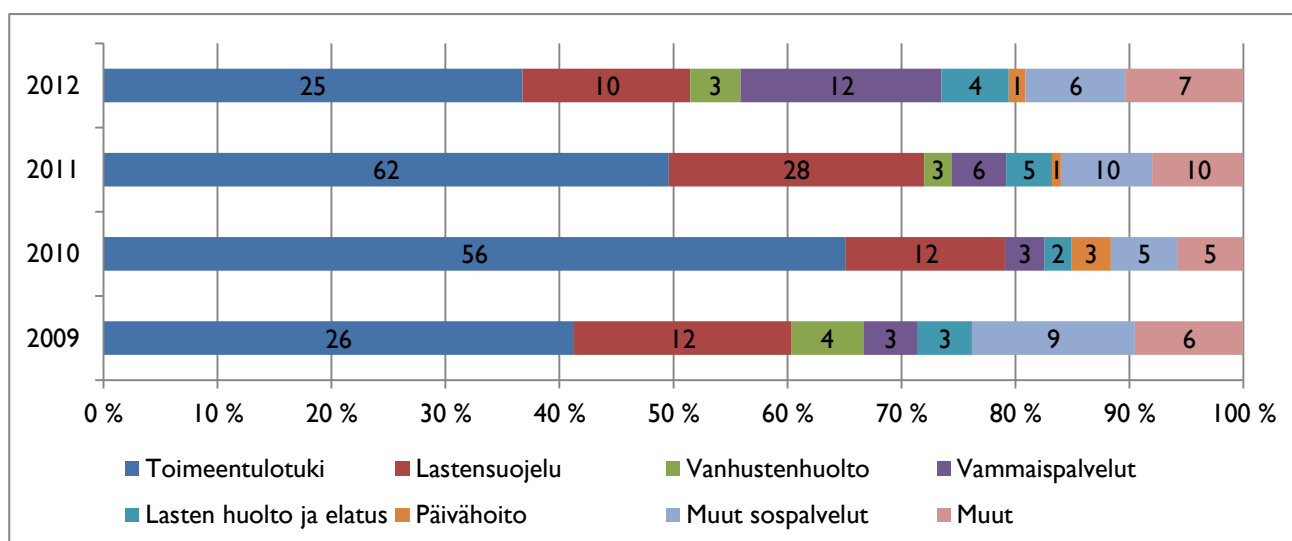


Lopella vammais- ja erityisesti kehitysvamma palveluja koskeva yhteydenotot ovat näkyneet enemmän kuin toimeentulotukea koskeneet yhteydenotot. Yhteensä yhteydenottoja oli 30 vuonna 2012, joka on hieman enemmän kuin vuonna 2011.

Vuonna 2012 tyytymättömyyden aiheet ovat koskeneet mm. toimeentulotuessa jatkovuokravaikutusta erittäin velkaantuneelle perheelle ja terveydenhuoltokulujen huomioimatta jättämisestä. Lastensuojelussa nousivat esiin vanhemman tai sijaisperhevanhemman huoli lapsen tilanteesta, johon ei yhteydenottajan mukaan reagoitu riittävän nopeasti tai riittävän huolellisesti. Vanhempi saattoi myös kokea, että työntekijävaihdos vaikutti suhtautumistapaan lastensuojelussa.

Riihimäki

Kuvio 36: Yhteydenotot sosiaaliasiamieheen vuosina 2009–2012



Yhteensä yhteydenottoja oli 68 vuonna 2012 eli selvästi edellisvuotta vähemmän (127 vuonna 2011). Muut sosiaalipalvelut ryhmä sisältää päihdehuoltoa (2), omaishoidontukea (1), kotihoitoa (1) ja muuta sosiaalityötä (2) koskevat yhteydenotot.

Tyytymättömyys kohdistui toimeentulotuessa mm. erityistä tukea tarvitsevan henkilön toimeentulotukiasiointiin; hakemuksen käsittelyn viivästymiseen, perintämenettelyyn sekä päätösten ja laskelemien vaikeaselkoisuuteen. Sain myös muutamia palautteita asiakkaan epäkunnioittavaksi kokemasta kohtaamisesta työntekijän kanssa. Selkeä muutos näkyi toimeentulotuen käsittelyaikaa koskeneiden yhteydenottojen vähenemisenä.

Lastensuojelussa palaute on koskenut mm. jälkihuollon toteuttamista ja taloudellista tukea; huostaanoton lopettamista koskevaa arviointia; dokumentaation epätarkkuuksia; perhetyöntekijän toimintaa perheessä sekä kokemusta, ettei perheelle ole selvinnyt lastensuojelusiakkuuden syyt riittävästi.

Vammaispalveluissa selvimmin nousee esille riittämätön palvelutarpeen arviointi. Mielenterveyskuntoutujien asema näyttäytyi monelta osin huolestuttavana sekä asumisen että hoivan laadun suhteen. Kehitysvammahuollossa nousi esille kuntayhtymän asumispalveluissa käytössä olleiden ns. turvaamistoimenpiteiden lainmukaisuus, vammaisen lapsen vanhempien vaikeus saada omaishoidon tukea, päivähoidon maksullisuus ilman kehitysvammadiagnoosia olevalle monin tavoin kehitysvammaisen tavoin käyttävälle lapselle sekä vaikeus saada terveydenhoidon palveluja vammaiselle.

4 SOSIAALIASIAMIEHEN OMA TOIMINTA

Osallistun tai olin itse puhujana muun muassa seuraavissa tilaisuuksissa vuoden 2012 aikana:

- Palautetilaisuus Hämeenlinnan lastensuojelun avopalveluille 19.1., Hämeenlinna.
- Vammaispalvelua koskeva neuvottelu viranhaltijoiden kanssa 27.1., Riihimäki.
- Tutustuminen ja yhteistyökäynti Hyvinkään perheoikeudelliseen yksikköön 6.2., Hyvinkää.
- Osallistuminen luentotilaisuuteen ”Sosiaalisen hyvinvoinnin johtaminen”, Tampere.
- Palautetilaisuus lastensuojelun ja toimeentulotuen henkilöstölle 8.2., Riihimäki.
- Osallistuminen Aikuissosiaalityön klubiin 6.3., Tampere.
- Asiakaslakiluento Riihimäen seudun sydänyhdistykselle 20.3. Riihimäki.
- Asiakaslakiluento Riihimäen seudun näkövammaisille 29.3., Riihimäki.
- Asiakaslakiluento Riihimäen seudun reuma-tules ry:n ja Riihimäen seudun invalidit ry:n jäsenille 3.4., Riihimäki.
- Osallistuminen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työkokoukseen sosiaaliasiamiehille 15.5., Tampere.
- Osallistuminen Valtakunnallisille sosiaaliasiamiespäiville 23.–24.5., Helsinki.
- Osallistuminen seminaariin ”Kuka tätä monialaisuutta johtaa?” 25.5., Hämeenlinna.
- Osallistuminen lastensuojelun edunvalvonta työkokoukseen 11.6., Hämeenlinna.
- Osallistuminen Sosiaalialan osaamiskeskuspäiville 22.–23.8., Siuntio.
- Palautetilaisuus Hattulan sosiaalitoimen edustajille 29.8., Hattula.
- Osallistuminen sosiaaliasiamiestoimintaa koskevaan yhteistyöverkostoneuvotteluun 3.9., Tampere.
- Osallistuminen lastensuojelulaki -koulutustilaisuuteen 4.9., Hämeenlinna.
- Palautekeskustelu Hausjärven perusturvajohtajan kanssa 12.9., Hausjärvi.
- Osallistuminen hoito- ja hoivapalvelualan valtakunnallisille kehittämispäiville 19.9., Hämeenlinna.
- Neuvottelu Lopen vanhustyön johtajan kanssa 24.9., Loppi.
- Osallistuminen Pirkanmaan lastensuojelun edunvalvonta työkokoukseen 26.9., Tampere.
- Osallistuminen Aikuissosiaalityön klubiin 9.10., Tampere.
- Palautetilaisuus Akaan sosiaalitoimen edustajille 1.11., Akaa.
- Asiakaslakiluento Nuutintuvan asukkaille ja heidän omaisilleen 6.11., Hämeenlinna.
- Osaamiskeskussosiaaliasiamiesten kehittämispäivään osallistuminen 7.11., Tampere.
- Palautetilaisuus Janakkalan aikuissosiaalityön henkilöstölle 13.11., Janakkala.
- Osallistuminen Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työkokoukseen sosiaaliasiamiehille 20.11., Tampere.
- Vammais- ja kehitysvammaishuollon asiakasmaksukouluttajana 23.11., Janakkala.
- Luento asiakkaan ja omaisten oikeuksista Omaiset mielenterveystyön tukena – yhdistyksen tilaisuudessa 27.11., Hämeenlinna.
- Osallistuminen Pirkanmaan vammaispalvelujen työseminaariin 3.12., Tampere.

LÄHTEET

Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 22.8.2012. Kunta rajasi lapsella ja huoltajalle kuuluvaa päivähoito-oikeutta lainvastaisella tavalla. Dnro 1172/4/11.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 2.6.2009. Arkistotoimen asianmukainen hoitaminen. Dnro OKV/576/1/2007.

Arki, arvot, elämä, etiikka. Sosiaalialan ammattilaisen eettiset ohjeet 2005. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry. Ammattieettinen lautakunta. Helsinki.

Henkilötietolaki ja asiakastietojen käsittely kunnallisessa sosiaalihuollossa. Päivitetty 27.7.2010. Tietosuojavaltuutetun toimisto.

Hämeenlinnan kaupungin verkkosivut. [Viitattu 26.3.2013]. Tiedotteet 18.3.2013.

Saantitapa:

<http://www.hameenlinna.fi/Menuissa-nakymattomat-sivut/Tiedotteet/Hameenlinnan-lastensuojelussa-tehdaan-pienia-ihmeita/>

Janakkalan kunnan verkkosivut [viitattu 22.2.2013]. Ajankohtaista 25.1.2013. Saantitapa:

http://www.janakkala.fi/fi/janakkalan_kunta/ajankohtaista/uutiset/?id=25&selArticle=1870

Kalliomaa-Puha, Laura 2007. Vanhoille ja sairaille sopivaa. Omaishoidosopimus hoivan instrumenttina. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 90. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Korkein hallinto-oikeus 27.10.2010. Vuosikirjanumero KHO 2010:71. Taltio 2836.

Korkein hallinto-oikeus 21.1.2011. Vuosikirjanumero KHO 2011:6. Taltio 117.

Korkein hallinto-oikeus 9.11.2012. Vuosikirjanumero KHO 2012:95. Taltio 3083.

Lastensuojelun ympärivuorokautinen hoito ja kasvatus, valtakunnallinen valvontaohjelma 2012–2014. Valviran valvontaohjelmia 4/2012. Helsinki.

Laki päivähoidosta annetun lain muuttamisesta 28.12.2012/909.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:11. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:15. Valtioneuvoston periaatepäätös kehitysvammaisten henkilöiden yksilöllisen asumisen ja palvelujen turvaamisesta. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotuen soveltajille. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 2005:30. Omaishoidontuki. Opas kuntien päättäjille. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:15. Selvitys hallinto-oikeuksien toimeentulotukea koskevista päätöksistä vuosilta 2008–2010. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteita 11/2013. Asiakasmaksujärjestelmän uudistus alkaa palveluasumisen maksuista.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedotteita. Kuntainfo 26.2.2013. Omaishoidontukeen lisää valtionosuutta.

Sosiaaliportti. Lastensuojelun käsikirja A. [viitattu 1.3.2013]. Saantitapa:

<http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja/tyoprosessi/dokumentointi/>

Sosiaaliportti. Lastensuojelun käsikirja B. Jälkihuollon tavoitetila [viitattu 21.2.2013].

Saantitapa: <http://www.sosiaaliportti.fi/fi-FI/lastensuojelunkasikirja/tyoprosessi/jalkihuolto/tavoitetila/>

STTK- uutiskirje 6.3.2013. [viitattu 11.3.2013].

Saantitapa: <http://www.sttk.fi/Page/bad4d541-52f7-436d-b186-0230ab2fb3c9.aspx>

Suomen virallinen tilasto (SVT). Asuntojen vuokrat. Tiedote 8.3.2013 [viitattu 11.3.2013].

Saantitapa: http://www.stat.fi/til/asvu/2012/asvu_2012_2013-03-08_tie_001_fi.html

Tuori, Kaarlo 2004. Sosiaalioikeus. 3. uudistettu painos. WSOY. Helsinki.

Valvira [viitattu 3.3.2013]. Saantitapa:

http://www.valvira.fi/ohjaus_ ja_valvonta/tupakka/tupakointikiellot_ ja_ -rajoitukset

Valvira. Ohje 2/2013. Annettu 15.3.2013. Dnro 1732/05.00.00.01/2013.



SOSIAALIALAN SILLANRAKENTAJA

HÄMEENLINNA Sorsanpolku 2 B, 13210 Hämeenlinna

TAMPERE Åkerlundinkatu 2 A, 33100 Tampere

PORI Yrjönkatu 15 A, 28100 Pori

www.pikassos.fi