

# **SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYS KUNNANHALLITUKSILLE VUODELTA 2009**

Sirkku Bilaletdin  
30.3.2010



Kunnanhallituksille

Sosiaaliasiamiehen kertomus on lyhyt katsaus sosiaalihuollon asiakkaiden asemaan ja oikeuksien toteutumiseen vuonna 2009 Kymenlaaksossa. Laissa sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista (812/2000) määritellään sosiaaliasiamiehen velvollisuus raportoida vuosittain kunnanhallituksille. Selvityksessä kuvataan sosiaalihuollon asiakkaiden esiin nostamia epäkohtia ja sosiaaliasiamiehen näkemystä asiakkaan asemasta yleisesti keskeisimmillä sosiaalihuollon tehtäväalueilla ja kunta-kohtaisesti tarkasteltuna.

Kouvolassa 30.3.2010

Sirkku Bilaletdin  
Sosiaaliasiamies  
Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy  
Salpausselänkatu 40 A  
45100 Kouvola

## SISÄLTÖ

1.	SOSIAALIHUOLLON ASIAKASLAKI JA ASIAKKAAN ASEMA .....	1
1.1	Sosiaalihuollon asiakaslaki ja sosiaaliasiamestointiminta .....	1
1.2	Asiakkaan asema muuttuvissa kunta- ja palvelurakenteissa.....	2
1.3	Milloin sosiaalihuollon asiakas on avuton? .....	3
2	ASIAMIESTOIMINNAN TILASTOTIETOJA VUODELTA 2009 .....	4
2.1	Asiakastapaukset tehtäväalueittain ja kunnittain .....	4
2.2	Yhteydenottojen syyt .....	5
2.3	Toimenpiteet yhteydenottojen johdosta.....	6
3	TEHTÄVÄKOHTAISTA TARKASTELUA.....	7
3.1	Toimeentulotuki ja sosiaalityö.....	7
3.2	Välitystiliasiakkuudet .....	10
3.3	Sosiaalinen luototus .....	12
3.4	Vanhuspalvelut .....	12
3.5	Vammaispalvelut .....	15
3.6	Lastensuojelu .....	17
3.7	Perheoikeudelliset asiat.....	19
4	KUNNITTAISTA TARKASTELUA TOIMINTAVUODELTA .....	20
4.1	Hamina.....	20
4.2	Iitti.....	21
4.3	Kaakon kaksikko - Miehikkälä ja Virolahti.....	21
4.4	Kotka.....	22
4.5	Kouvola.....	24
4.6	Pyhtää.....	27
5	OIKEUSTURVAKEINOJEN KÄYTTÄMINEN .....	28
5.1	Oikaisuvaatimukset, valitukset ja muistutukset.....	28
5.2	Kantelut Etelä-Suomen lääninhallitukselle.....	29
6	YHTEENVETO KEHITTÄMISEHDOTUKSISTA .....	30
	LÄHTEET.....	31
	LIITE 1.....	32

## 1. SOSIAALIHUOLLON ASIAKASLAKI JA ASIAKKAAN ASEMA

### 1.1 Sosiaalihuollon asiakaslaki ja sosiaaliasiamiestoiminta

Lakiin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000) on kirjattu asiakkaan oikeusturvaan, kohteluun ja osallistumiseen liittyvät keskeiset periaatteet. Sitä sovelletaan kaikkeen viranomaisten järjestämään sosiaalihuoltoon ja yhtä lailla yksityisesti tuotettuihin sosiaalipalveluihin. Lain tarkoituksena on vahvistaa asiakkaan osallisuutta ja itsemääräämisoikeutta, lisätä asiakassuhteen luottamuksellisuutta ja turvata asiakkaan oikeus hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. (Narikka, J. 2006, 539 - 540)

Sosiaalihuollon asiakaslain 24 §:n mukaan jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliasiamies. Kunnat voivat järjestää asiameiestoiminnan omana toimintanaan tai yhdessä useamman kunnan kanssa. Kymenlaakson alueen kunnille sosiaaliasiamiestoimintaa tuottaa Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy Socom ([www.socom.fi](http://www.socom.fi)). Toiminta-alueeseen kuuluvat Kymenlaakson kunnat Iittiä lukuun ottamatta. Iitti hankkii sosiaaliasiamiehen palvelut 1.1.2010 lukien keskitetysti Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyhtymän puitteissa.

Tämän vuoden alusta Socom Oy tuottaa sosiaaliasiamiespalvelut myös Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyhtymälle. Yhdistettyä sosiaali- ja potilasasiameiehen tehtävää hoitaa Lappeenrannassa päätoiminen työntekijä. Asiameiestyötä on mahdollista kehittää yhteistyössä ja asiameihet sijaistavat vuosilomilla toisiaan.

Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on

1. neuvoa asiakkaita asiakaslain soveltamiseen liittyvissä asioissa
2. neuvoa ja tarvittaessa avustaa asiakasta tekemään asiakaslain 23 §:ssä tarkoitettu muistutus
3. tiedottaa asiakkaan oikeuksista ja toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi
4. seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä vuosittain selvitys kunnanhallitukselle

Vaikka sosiaaliasiamiehen tehtävät näyttäytyvät lakitekstissä tasavertaisina, käytännössä asiakastyö täyttää asiameiehen työajan lähes kokonaan. Yhteydenotoista suurin osa tapahtuu puhelimitse, mutta myös sähköpostiyhteydenotot ovat lisääntyneet. Sosiaaliasiamies tapaa asiakkaita tarvittaessa. Aika tapaamisiin varataan etukäteen. Sosiaaliasiamiehen toimisto sijaitsee Kouvolassa Socom Oy:n tiloissa, osoitteessa Salpausselänkatu 40A. Tapaamiset järjestetään aina asiakkaan halutessa hänen kotikunnassaan kunkin kunnan kanssa sovitussa tiloissa. Varsinaisia sivuvastaanottoja ei ole katsottu tarpeelliseksi järjestää. Sosiaaliasiamies tekee myös kotikäyntejä, jos se esimerkiksi asiakkaan liikuntakyky tai muut olosuhteet huomioiden on kohtuullista.

Sosiaaliasiamies tiedottaa toiminnastaan mm. käymällä järjestöjen ja eri kohderyhmien pyynnöstä kertomassa työstään. Viime vuonna sosiaaliasiamies kävi puhumassa sosiaalihuol-

lon asiakaslaista ja hallintolaista Kouvolan kaupungin aikuissosiaalipalvelujen henkilöstölle sekä Kaakon kaksikon sosiaali- ja terveydenhuollon henkilökunnalle.

Vuosittaisessa selvityksessään sosiaaliamies nostaa esille vuoden aikana työssään havaitsemia epäkohtia ja asiakkaan asemaan vaikuttavia seikkoja. Raportti ei ole kattava selvitys toimintavuoden tapahtumista, vaan siihen valikoituu muutamia ajankohtaisimpia aihealueita ja kehittämisehdotuksia.

Haminan perusturvalautakunta paneutui erityisen tarkasti sosiaaliamiehen vuoden 2008 raportissa esittämiin yleisiin epäkohtiin ja kehittämisehdotuksiin. Perusturvalautakunta edellytti käsitellessään sosiaaliamiehen vuosiselvityksen kutakin tulosaluetta käymään läpi sosiaaliamiehen tekemät huomiot ja raportoimaan niistä. Tämä raportti käsiteltiin vielä erikseen Haminan perusturvalautakunnassa viime syksynä.

## **1.2 Asiakkaan asema muuttuvissa kunta- ja palvelurakenteissa**

Kunta- ja palvelurakenteet ovat muutoksessa kaikkialla Kymenlaaksossa. Kouvola ja viisi ympäristökuntaa Anjalankoski, Elimäki, Jaala, Kuusankoski ja Valkeala yhdistyivät viime vuoden alusta uudeksi Kouvolaksi. Iitti on kuulunut 1.1.2007 lukien Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään. Virolahti ja Miehikkälä muodostavat Kaakon kaksikon, jossa sosiaali- ja terveydenhuolto toteutetaan isäntäkuntamallilla. Etelä-Kymenlaakson kunnissa selvitetään halukkuutta yhteisen sosiaali- ja terveystyöpiirin perustamiseen.

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton julkaiseman Sosiaalibarometrin yhteenvedossa ja johdopäätöksissä korostetaan, että kunnan asukkaiden kannalta on tärkeintä, miten hyvin palvelurakenteiden kehittämisessä otetaan huomioon kuntalaisten tarpeet. Keskeistä on, että kunnan asukkaat saavat riittävästi tietoa siitä, mistä he saavat tarvitsemansa palvelut. Tiedon puute ei saa olla syynä siihen, että osa ihmisistä jää palvelujen ulkopuolelle. Tiedotusta pitäisikin yhteenvedon mukaan lisätä merkittävästi, jotta kuntalaisilla olisi mahdollisuus selvittää uusissa, monimutkaisissa palveluorganisaatioissa. (Sosiaalibarometri. 2009. 4 - 6).

Kunta- ja palvelurakennemuutosten tavoitteena kustannustehokkuuden rinnalla on turvata asukkaiden tarpeiden mukaiset, laadukkaat ja saatavilla olevat peruspalvelut. Kansallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämiseen tähtäävän Kaste 2008 - 2011 -ohjelman (STM 2008:6) päätavoitteita ovat palvelujen laadun, vaikuttavuuden ja saatavuuden paraneminen sekä osallisuuden parantaminen ja syrjäytymisen ehkäiseminen. Tavoitteet ovat vastaan sanomattomia. Kaikessa kehittämisessä tähdätään nyt asiakaskeskeisyyteen. Asiakaslähtöisyyttä tai asiakaskeskeisyyttä toistellaan eri yhteyksissä niin, että käsitteet alkavat jo muuttua hokemaksi.

Sosiaalibarometrin tulosten valossa todelliseen asiakaslähtöisyyteen on vielä pitkä matka. Palvelujärjestelmät muodostuvat helposti aiempaa monimutkaisemmiksi ja asiakkaiden oman osaamisen ja jaksamisen varaan jää entistä enemmän. Kun palvelurakenteita uusissa organisaatioissa kehitetään, on koko ajan kyseenalaistettava, onko muutoksissa todella otettu huomioon asiakkaiden tarpeet. Vaikka asiakaskeskeisyyteen pyritään, todella helposti ja huo-

maamatta rakenteiden ja prosessien kehittämisessä aletaankin toimia organisaation lähtökohdista. Sosiaalibarometrin johtopäätöksissä todetaan hyvin, että koko palvelujärjestelmän oikeutus tulee sen tarkoituksen ja ihmisten perusoikeuksien toteutumisen kautta. Tämä on hyvä ohjenuora. (Sosiaalibarometri. 2009. 7 - 8).

### 1.3 Milloin sosiaalihuollon asiakas on avuton?

Sosiaalihuollon lainsäädännön tarkoituksena on turvata asiakkaalle tarvitsemansa palvelut. Perustuslaissa säädetään kansalaisen perusoikeuksista. Sosiaalihuollon asiakaslaki ja monet muut lait turvaavat asiakkaan asemaa ja oikeuksia. Mitä siis tarkoitetaan asiakkaan avuttomuudella?

Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmän raportissa II, Rakenteet avuttomuus ja lainsäädäntö (2009, 26 - 27), todetaan, että avuttomuudella ei tarkoiteta vain henkilökohtaista ominaisuutta. Se voi myös liittyä valta-asemaan. Vallankäytön näkökulmasta avuttomuutta luonnehditaan yhteiskunnalliseksi voimasuhteeksi. Sosiaaliamiehen näkemys on, että asiakkaat mieltävät asian yleensä juuri näin. Kaikilla asiakkailla ei ole riittävästi tietoa ja voimavaroja asioidensa edistämiseen ja he kokevat virkakoneiston toiminnan vallan käyttönä.

Usein ongelma on siinä, että asiakkaat eivät saa asiaansa kuulluksi, kun eivät osaa ilmaista palvelutarpeitaan sillä ” kielellä”, mitä viranomaiset ymmärtävät. Heikoimmassa asemassa olevilla ei välttämättä ole niitä taitoja, mitä palvelujärjestelmien käyttäminen edellyttää. Palvelun myöntämisen kannalta saattaa juuri oleellinen asia jäädä kertomatta. Kirjalliset hakemukset kaventavat monen mahdollisuuksia saada asiaansa ymmärretyksi. Puhutaan esimerkiksi toimeentulotuen merkittävästä alikäytöstä. Alikäyttöä esiintyy varmasti muissakin sosiaalipalveluissa.

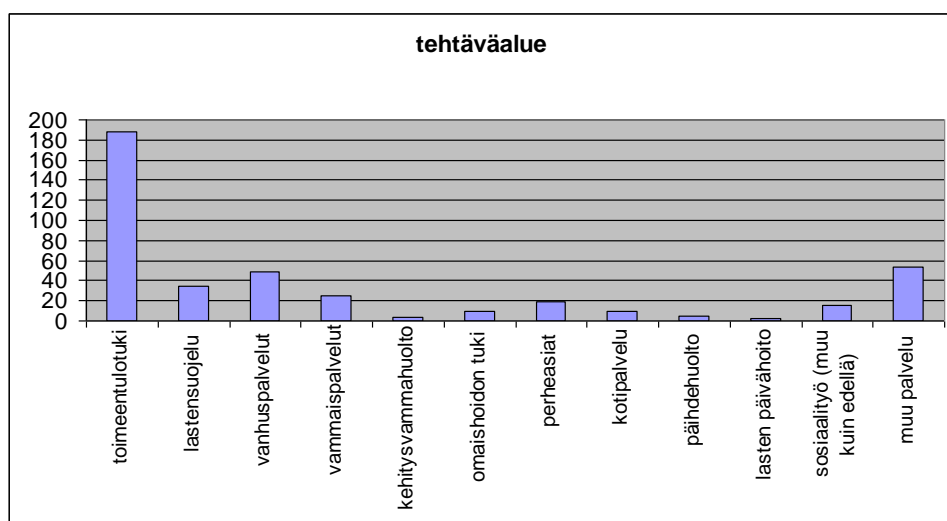
Sosiaaliamiehen tehtävä on neuvoa antava, eikä siihen varsinaisesti kuulu oikaisuvaatimusten ja valitusten laatiminen. Kunnallista ja julkista oikeusapua ei ole mahdollista saada kaikissa tilanteissa ja valitusten määrääjat tulevat usein vastaan. Käytännössä sosiaaliamies avustaa suhteellisen usein asiakkaita hakemaan muutosta päätöksiinsä. Tarvetta tällaiseen avustamiseen olisi paljon enemmän kuin sosiaaliamies pystyy tekemään, ja työtä on koko ajan rajattava. Sosiaaliamies saattaa yksittäisen asiakkaan kohdalla onnistua esittämään asiakkaan tilanteen niin, että viranomainen tunnistaa palvelun tarpeen ja palvelu voidaan myöntää. Mutta kun ongelman laajuuden ymmärtää, sosiaaliamiehen työ tuntuu toisinaan vain tulipalojen sammuttelulta.

## 2 ASIAMIESTOIMINNAN TILASTOTIETOJA VUODELTA 2009

### 2.1 Asiakastapaukset tehtävälueittain ja kunnittain

Vuonna 2009 asiakastapauksia oli 412 kpl (v. 2008/ 401 kpl). Asiakastapaus tarkoittaa asiakokonaisuutta, joka voi olla asiakkaan yksi yhteydenotto tai tapaaminen, jolloin asiakas saa suoraan vastauksen ongelmaansa tai pääsee etenemään asiansa selvittämisessä. Useimmiten se on prosessi, joka voi sisältää useita yhteydenottoja, asian selvittelyä ja konsultointia, kirjallista avustamista tai asiakas-viranomaistapaamisia.

Kuvio 1. Asiakastapaukset tehtävälueittain v. 2009



Tapausten lukumäärät (kpl) tehtävälueittain v.2009 (suluissa v. 2008 lukumäärät):

Toimeentulotuki 188 (170), muut asiat 53 (60), vanhuspalvelut 49 (35), lastensuojelu 35 (30), vammaispalvelut 25 (28), perheasiat 19 (22), sosiaalityö 15 (16), omaishoidon tuki 9 (11), kotipalvelu 9 (8), päihdehuolto 5 (14), kehitysvammahuolto 3 (2), lasten päivähoido 2 (5).

Asiakastapausten kokonaismäärä ei ole merkittävästi lisääntynyt edelliseen vuoteen verrattuna. Tehtävälueiden suhteellisissa osuuksissa ei ole tapahtunut suuria muutoksia. Toimeentulotukiasioiden osuus kaikista tapauksista on 45,6 %, kun se v. 2008 oli 42,5 %.

Huomattavin lisäys tapahtui vanhuspalveluita koskeissa yhteydenotoissa.

TAULUKKO 1. Asiakastapaukset kunnittain ja tehtävääalueittain v. 2009

	toimeentulotuki	lastensuojelu	vanhuspalvelut	vammaispalvelut	kehitysvammahuolto	omaishoidon tuki	perheasiat	kotipalvelu	päihdehuolto	lasten päivähoito	sosiaalityö (muu kuin edellä)	muu palvelu	
<b>Hamina</b>	9	2	0	5	0	2	0	0	0	1	0	10	<b>29</b>
<b>litti</b>	5	1	3	0	0	0	0	0	0	0	1	3	<b>13</b>
<b>Kotka</b>	45	10	5	10	1	3	5	4	2	1	5	12	<b>103</b>
<b>Kouvola</b>	118	21	37	9	2	4	14	2	3	0	8	25	<b>243</b>
<b>Miehikkälä</b>	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	<b>3</b>
<b>Pyhtää</b>	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	<b>7</b>
<b>Virolahti</b>	4	0	0	1	0	0	0	2	0	0	1	0	<b>8</b>
<b>Muu</b>	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	<b>6</b>
<b>yhteensä</b>	<b>188</b>	<b>35</b>	<b>49</b>	<b>25</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>15</b>	<b>53</b>	<b>412</b>

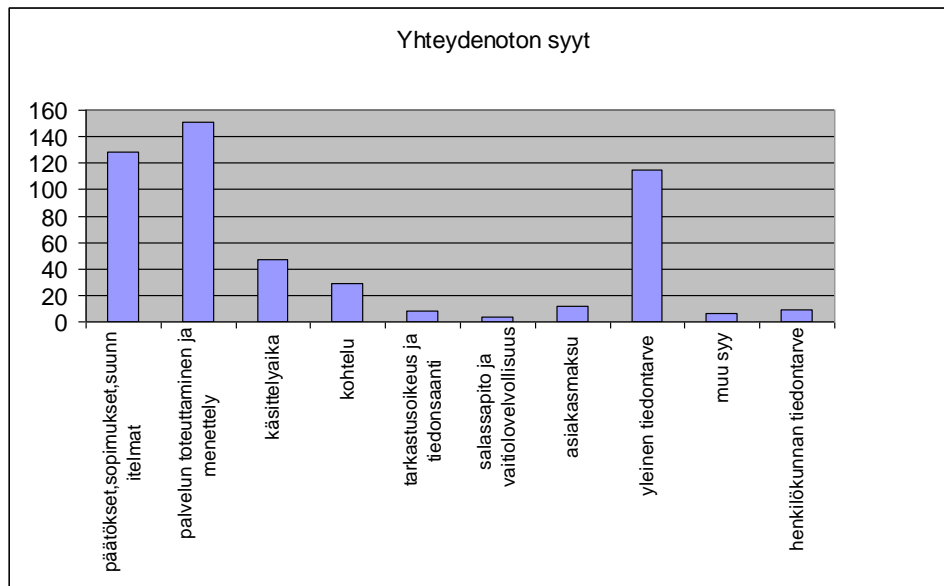
## 2.2 Yhteydenottojen syyt

Tilastoinnissa on ollut mahdollista luokitaa 1 - 2 syytä asiakkaan yhteydenotolle. Toisinaan olisi tarpeen kirjata kolmekin syytä. Esimerkiksi asiakas voi kertoa olevansa tyytymätön saamansa päätöksen sisältöön ja että asian käsittely viivästyi. Lisäksi hän voi antaa palautetta saamastaan kohtelusta.

Yhteydenottojen syyt lukumäärän (kpl) mukaan (v. 2008 lukumäärät suluissa): palvelun toteuttaminen ja menettely 151 (126), päätökset, sopimukset ja suunnitelmat 128 (137), yleinen tiedon tarve 115 (120), käsittelyaika 47 (28), kohtelu 29 (33), asiakasmaksu 12 (15), henkilökunnan tiedon tarve 9 (9), tarkastusoikeus ja tiedonsaanti 8 (4), muu syy 6 (16), salassapito- ja vaitiolovelvollisuus 4 (3)

Kuvio 2. Yhteydenottojen syyt v. 2009



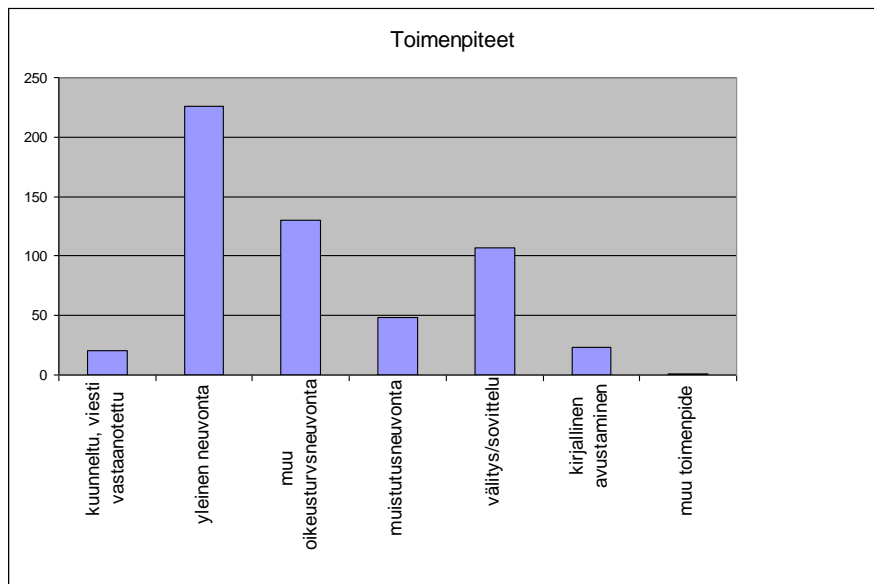


### 2.3 Toimenpiteet yhteydenottojen johdosta

Yhtä asiakastapausta kohden on tilastoitu 1 - 2 toimenpidettä. Usein esimerkiksi yleisen neuvonnan tai oikeusturvaneuvonnan lisäksi sosiaaliamies on yhteydessä sosiaalihuollon työntekijään tai esimieheen ja neuvottelee tilanteesta asiakkaan luvalla.

Toimenpiteet lukumäärittäin (kpl): yleinen neuvonta 226, muu oikeusturvaneuvonta 130, muistutusneuvonta 48, välitys/sovittelu 107, kirjallinen avustaminen 23, kuunneltu/viesti vastaanotettu 20, muu toimenpide 1

Kuvio 3. Toimenpiteet yhteydenottojen johdosta



### 3 TEHTÄVÄKOHTAISTA TARKASTELUA

#### 3.1 Toimeentulotuki ja sosiaalityö

Toimeentulotukea koskevia asiakastapauksia oli v. 2009 yhteensä 188 kpl, kun edellisenä vuonna niitä oli 170 kpl. Määrää selittää ainakin toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevien yhteydenottojen lisääntyminen.

**Palvelutakuu toimeentulotuen viivytyksettömästä käsittelystä** on ollut voimassa v. 2008 alusta. Asiakkaat ovat entistä tietoisempia palvelutakuusta, jonka mukaan päätös toimeentulotuesta on annettava seitsemän arkipäivän kuluessa. Asiakkaat ottavat myös herkemmin yhteyttä sosiaaliasiamieheen, jos määräaika ylittyy. Käsittelyaikaa koskevia yhteydenottoja oli 47 kpl ja niistä selvästi suurin osa koski toimeentulotukea.

Sosiaali- ja terveysministeriö kirjelmöi viime syksynä (7.9.2009/3143) lääninhallituksille toimeentulotukihakemusten käsittelyssä ilmenneiden jatkuvien viiveiden vuoksi ja kehotti lääninhallituksia ryhtymään toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien vuoksi. Lääninhallitukset ovat saattaneet tämän kuntien tietoon ja että toimeentulotuen käsittelyajat ovat erityisesti seurannassa.

Toimeentulotukea myönnetään **perustoimeentulotukena** tai harkintaan perustuvana **täydentävänä-** tai **ehkäisevänä tukena**. Harkinnanvaraisen toimeentulotuen myöntäminen tuntuu olevan yhä tiukemmassa, kun kuntien budjetit on kiristetty. Perustoimeentulotuen pitäisi kuitenkin kohdella kaikkia tuensaajia yhdenvertaisesti. Kun oikeutta perustoimeentulotukeen arvioidaan, toimeentulotukilakia tulkitaan kuitenkin hyvin eri tavalla eri kunnissa ja jopa sa-

man kunnan sisällä. Tulkintaerot voivat johtaa todella eriarvoiseen asukkaiden kohteluun ja erilaiseen lopputulokseen tuen määrässä. Näin suuret erot eivät voi ihmisen perusoikeuksien toteutumisen kannalta olla mahdollisia, kun kyse on lakisääteisestä tuesta, joka on kaiken lisäksi viimesijainen toimeentuloturva. Jotenkin verrannollinen voisi olla tilanne, jossa Kela alkaisi soveltaa esimerkiksi työttömyysturvalakia usealla eri tavalla riippuen siitä, missä yksikössä päätös tehdään tai kuka sen käsittelee.

Toimeentulotukilaisissa määritellään, mitä menoja perustoimeentulotuella voidaan kattaa. Menettelyssä näiden menojen huomioimisessa on jonkin verran kuntakohtaisia eroja. Suurempi merkitys erilaisilla tulkinnoilla on tilanteissa, joissa tulee harkittavaksi **tulojen jaksottaminen** (Toimeentulotukilaki 15 § 2 mom.) Pääsäännön mukaan (1 mom.) toimeentulotuki määrätään kuukauden ajalta ja myös tulot ja varat otetaan huomioon siltä jaksolta, jolta toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin ja ottaa huomioon pidemmältä ajanjaksolta, jos se katsotaan kohtuulliseksi. Alun perin hallituksen esityksessä (HE 217/1997) on tarkoitettu esim. suuria kertakorvauksia tai perintöä. Myös palkkatulo voi olla jaksotettavaa tuloa. Hyvin yleinen käytäntö on tehdä toimeentulotukilaskelma kuukautta tai kahta aiemmalle ajalle kuin miltä asiakas tukea hakee. Jos näiltä kuukausilta jää ns. ylijäämää, eli nettotulot ovat suuremmat kuin hyväksyttävät menot, ylijäämätuloa vyörytetään seuraavan kuukauden laskelmaan. Yleisesti on omaksuttu käytäntö, että samaa tuloa voidaan vyöryttää enintään kaksi kuukautta eteenpäin.

Sosiaaliamies saa yhteydenottoja tilanteissa, joissa asiakas on jäänyt esim. työttömäksi tai sairastunut ja hän joko odottaa ensisijaista korvausta tai se on niin pieni, että lisäksi on haettava toimeentulotukea. Jos laskelmien tekeminen aloitetaan kaksi kuukautta ennen sitä kuukautta, jolta asiakas hakee tukea, käy helposti niin, ettei tukea myönnetä lainkaan asiakkaan akuuttiin tilanteeseen. Vanhoja palkkatuloja vyöryttämällä laskelma näyttää, että asiakkaalla pitäisi olla huomattava saldo tilillään. Mikä tässä tilanteessa on lain mainitsema kohtuullisuus? Uusi asiakas, jonka talous on romahtanut esim. sairauden tai työttömyyden johdosta, ei ole yleensä voinut varautua tilanteeseen, kun perheen tulot on mitoitettu menojen mukaan.

Perustoimeentulotuessa huomioon otettavia menoja perusosan lisäksi ovat kohtuulliset asumismenot, sähkölaskut ja välttämättömät terveydenhuoltomenot. Perheenjäsenkohtainen, vuosittain indeksillä tarkistettava perusosa sisältää ravintomenojen lisäksi mm. puhelin- ja lehtilaskut, joukkoliikennemaksut, virkistyksen ja yleensä kaikki normaaliin elämään kuuluvat kustannukset. Yhden henkilön taloudessa asuvan aikuisen perusosa on tällä hetkellä 417,45 €/kk. Perheen tai yksin elävän ei voi olettaa elävän näiden toimeentulotukinormien mukaisesti silloin, jos on työ- tai muita tuloja. Esimerkiksi auton kustannukset, laajakaistat tai asuntolainat jäävät automaattisesti toimeentulotuen ulkopuolelle. STM:n soveltamisohjeen mukaan pitäisi myös huomioida tulojen jaksotuksen kohtuullisuutta arvioitaessa, onko asiakkaalla todellisuudessa nuo laskennallisesti jaksotetut tulot käytössään. Jos asiakas selvittää, että rahat on käytetty erilaisten maksuvelvoitteiden hoitamiseen, tulojen jaksottamista ei pitäisi tehdä. Jaksotus ei tarkoita samaa kuin, että edellisen kuun lopulla maksettu tulo voidaan laskea seuraavan kuukauden tuloksi toimeentulotuessa. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi silloin, kun työsuhteen päättyessä maksetaan kuun viimeisenä päivänä lopputili, joka sisältää lomakorvaukset ja lomarahat. Sellainen tulo on luonnollisesti käytettävissä seuraavan kuukauden elämiseen.

Eri asia on myös toimeentulotukilain 15 §:n 3 momentin mukainen menettely, jonka mukaan ansiotulo voidaan ottaa toimeentulotukilaskelmassa jälkikäteen huomioon kahden kuukauden ajan, jos se ei ole ollut päätöstä tehtäessä tiedossa. Tulojen jaksotukselle ei laista löydy mitään aikarajaa, mutta näyttää siltä, että kunnissa noudatettava jaksotuksen ”kahden kuukauden sääntö” juontaa usein tästä 3 momentin tilanteesta, vaikka kyse on eri asiasta.

Tulojen jaksotuksesta näyttää toisinaan tulleen automaatti. Kohtuullisuutta ja yksilöllistä tilannetta ei huomioida ainakaan, jos asiakas ei osaa sitä erikseen vaatia. Toimeentulotuki on alkujaan tarkoitettu tilapäisenä tukena turvaamaan perheen tai henkilön toimeentuloa ja tukemaan itsenäistä selviytymistä. Juuri näissä tilapäisissä notkahduksissa asiakkaat näyttävät pahimmassa tapauksessa jäävän kokonaan tuen ulkopuolelle tulojen kyseenalaisen vyörytysmenettelyn vuoksi. Asiasta löytyy hallintotuomioistuinten päätöksiä ja STM:n ohjeistusta, mutta siitä huolimatta menettelyssä on kuntien kesken suuria eroja.

Sillä, miten edellä kuvattua toimeentulotukilain 15 §:ää sovelletaan asiakkaan tulojen jaksotukseen, on perustavaa laatua oleva merkitys asiakkaan oikeusturvan kannalta. Lain soveltamisen periaate pitäisi olla kaikissa kunnissa yhteneväinen.

Muita lain erilaisesta tulkinnasta aiheutuvia eriarvoisia tilanteita asiakkaiden kesken syntyy mm. toimeentulotukilain 10 §:n mukaisen **perusosan alentamissäännösten** ja niiden kohtuullisuuden tulkinnassa. Toimeentulotukiasiakkaan **asumismenojen kohtuullistaminen** on mahdollista. Kuntien omista soveltamisohjeissa määritellään yleensä, kuinka suuret asumiskustannukset perhekoon mukaan ovat hyväksyttäviä paikkakunnan vuokrataso huomioiden. Tämäkään järjestelmä ei saa olla automaattinen, vaan asiakkaan elämäntilanne ja todellinen mahdollisuus halvempaan asuntoon tulee aina selvittää ennen asumismenojen kohtuullistamista.

#### **Ehdotus:**

**Kuntien sosiaalitoimissa käydään läpi toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja miten toimeentulotukilakia sovelletaan etenkin tulojen jaksotuksen, perusosan alentamisen ja asumismenojen kohtuullistamisen kohdalla. Menettelyjen lainmukaisuus, yhtenäiset käytännöt ja asiakkaiden perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan.**

Toimeentulotuki on edelleen monen mielessä ”köyhäin apua”, eikä normaali. lakisääteinen sosiaaliturvaetus silloin, kun ensisijaiset tuet eivät riitä turvaamaan toimeentuloa. Päätöksiin tyydytään liian helposti, eikä niiden lainmukaisuutta lähdetä kyseenalaistamaan. Päätökset voivat olla muodoltaan niin vaikeaselkoisia ja puutteellisia, että asiakkaan on mahdotonta saada kiinni, mihin päätös todella perustuu ja mihin valituksessa pitäisi vedota. Oikaisuvaatimuksia ja valituksia pitäisi tehdä moninkertaisesti, että hallintotuomioistuinten päätökset antaisivat kunnille selvemmat toimintamallit.

Kunnissa käytetään päätöksenteossa apuna omia, kuntakohtaisia soveltamisohjeita sekä STM:n opasta toimeentulotukilain soveltajille (2007). Kuntien omat ohjeistukset eivät saa olla ristiriidassa STM:n soveltamisohjeiden kanssa. Toimeentulotukipäätöksiä tekevät työntekijät tuntuvat silti kaipaavan aina vain selkeämpiä ja perustellumpia ohjeita työnsä tueksi.

Myös asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelu ja perusoikeuksien toteutuminen olisi turvattava nykyistä paremmin. Lakeja pitäisi aina hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti tulkita asiakasmyönteisesti. Toimeentulotuessa ei näin läheskään aina toimita, eikä kuntien talousahdinko edesauta tilanteen korjaamista. Olisiko sitten syytä siirtyä nykyisten suositusten sijaan normatiivisempaan ohjaukseen? Toimeentulotukilain mukaan on aina arvioitava, onko päätös kohtuullinen turvaamaan asiakkaan ihmisarvoisen elämän ja välttämättömän toimeentulon. Tiukemmasta ohjauksesta huolimatta tulkinnoille jäisi silti vielä sijansa kuntien sosiaalitoimessa.

### 3.2 Välitystiliasiakkuudet

Sosiaaliviranomaiset voivat periä asiakkaan sosiaalietuuksia käytettäväksi asiakkaan elantoon ja menoihin. **Elämäntapaperusteet** etuuksien perimiseen on kirjattu sosiaalivakuutuksen lainsäädäntöön. Tietyt sosiaalietuudet voidaan periä sosiaalitoimelle **ilman asiakkaan omaa suostumusta**, jos maksaminen hänelle itselleen vaarantaa hänen tai hänen perheensä toimeentulon. Tällaisia etuuksia ovat esim. kansaneläke, hoito- ja vammaistuki, eläkettä saavan asumistuki, sairauspäiväraha tai työttömyysetuus. Tosin työttömyysturvan perintä edellyttää yleensä perheen elatuksen laiminlyöntiä. Yksin asuvan etuuden perimiseen eivät työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksen mukaan ole työttömyysturvalain edellyttämiä, erityisen painavia syitä esim. asunnottomuuden uhka tai velkajärjestely. Työeläkkeiden ja tapaturmaeläkkeiden perimiseen tarvitaan asiakkaan suostumus.

**Etuuksien perintä sosiaalitoimelle edellyttää** asiakkaan tai perheen **kykenemättömyyttä hoitaa raha-asioitaan**. Jos asiakas tai perhe hakee toistuvasti toimeentulotukea, vaikka tulojen pitäisi riittää, etuuksien perintää voidaan harkita. Edunvalvonnan asiakkuus edellyttää yleensä muiden edellytysten täyttymisen lisäksi, että päämiehellä on taloudellista etua, omaisuutta valvottavana. Edunvalvonta onkin ratkaisu vain harvan asiakkaan kohdalla. Välitystiliasiakkuus sopii hyvin palvelutalossa tai laitoksessa asuvien kehitysvammaisten ja mielen-terveyskuntoutujien raha-asioiden hoitamiseen. Esimerkiksi muistisairaana vanhuksen kohdalla taas edunvalvonta olisi oikea keino hoitaa raha-asiat. Etuuden perimiseen kunnalle sisältyy aina myös sosiaalityön ulottuvuus.

Toisinaan sosiaalityön asiakkaat ottavat yhteyttä sosiaaliamiehen välitystiliasiakkuutensa johdosta. Silloin asiakas on yleensä tyytymätön sosiaalitoimen kautta välitettävien tulojensa riittävyteen tai epäilee, että varoja kerrytetään välitystilille. Kun asia on selvitetty, tällaista asiakkaan varojen pakkosäästöä ei ole ilmennyt. Tulot onkin lain mukaan tarkoitettu käyttäen vain etuuden maksukuukauden aikana annettavaan elatukseen. Varoja voidaan säästää vain asiakkaan suostumuksella johonkin tiettyyn tarkoitukseen. Asiakkaalla on oikeus saada tiliotiedot tilinsä käytöstä. Käytännössä välitystilin avulla pyritään useimmiten turvaamaan asiakkaan tai perheen asuminen ja laskujen maksu. Käyttövarat voidaan kuukauden aikana maksaa useammassa erässä, jos se on tarpeen.

Vaikka kansaneläke- ym. etuuksia on mahdollisuus hakea sosiaalitoimelle ilman asiakkaan suostumusta, se on yleensä järkevää vain silloin, kun se tapahtuu yhteisymmärryksessä asiakkaan kanssa. Asiakkaan **itsemääräämisoikeuden säilyttäminen on aina ensisijaista**. Jos

on esim. vuokratästejä, taloudellisen tilanteen tasapainottamisesta on tehtävä kunnollinen palvelusuunnitelma. Välitystilin perustamisella ei ole mahdollisuutta vaikuttaa esim. asiakkaan jatkuvaan ylivelkaantumiseen. Välitystilin käytöstä on sosiaaliasiamiehen tiedossa joi-takin tapauksia, joissa etuuskien ohjaututtua sosiaalitoimiston kautta, asiakas onkin lyhyessä ajassa velkaantunut lisää entisestään.

TAULUKKO 2. Välitystiliasiakkuudet kunnissa (kpl)

Hamina	10
Iitti	20
Kaakon kaksikko	15
Kotka	n. 50
Kouvola	n. 300
Pyhtää	0

Sosiaaliasiamiehen toiminta-alueen kunnissa on suuria ”kulttuurieroja” välitystiliasiakkuuk-sissa. Pohjois-Kymenlaaksossa välitystiliasiakkuuksia on aina ollut runsaasti. Kouvola on tällä hetkellä noin 300 kpl asiakkuutta ja ne ovat lisääntymään päin. Kotkassa taas ei suosita uusia välitystilejä ja niitä on tällä hetkellä noin 50 kpl. Muissakaan kunnissa asiakkuuksien määrät eivät ole aivan suhteessa asukasmääriin. Ainakin pienemmissä kunnissa suuri osa vä-litystiliasiakkaista on kehitysvammaisia, mielenterveyskuntoutujia tai vaikeasti päihdeon-gelmaisia. Pyhtäällä asiakkuuksia ei ollut vuodenvaihteessa lainkaan. Se ei silti tarkoita, ettei välitystilimahdollisuutta käytettäisi. V. 2009 aikana asiakkuuksia oli 2 kpl.

Välitystiliasiakkuus on järkevä ratkaisu, etenkin jos kysymyksessä on tilapäinen, talouden tasapainottamiseen tähtäävä suunnitelma. Joskus asiakkuudesta muodostuu jatkuva, vaikka taloudellinen tilanne olisi jo saatu hallintaan. Asiakkaat eivät toisinaan halua edes luopua vä-litystilistä. Elämänhallinta helpottuu, kun sosiaalitoimi maksaa laskut ja käyttövaroina mak-setaan jäljelle jäävät varat. Monet asiakkaat ovatkin ajan mittaan tyytyväisiä tähän ”palve-luun”, eivätkä koe itsemääräämisoikeuttaan loukatun. Sosiaalityössä tärkeä tavoite on pyrkiä asiakkaan **omatoimisuuden edistämiseen**, joten tällaisista ”varmuuden vuoksi” ylläpidettä-vistä asiakkuuksista pitäisi yrittää päästä eroon.

Välitystiliasiakkuuksien ylläpito on myös resurssikysymys. Toisaalta, jos asiakkuudet mini-moidaan, sosiaalityöhön on panostettava näiden asiakkaiden kanssa entistä enemmän. Väli-tystyleistä ei varmasti ole syytä pyrkiä kokonaan eroon. Se on yksi, osittain lakienkin suoma, mahdollisuus turvata asiakkaiden toimeentuloa ja elatusta. Toisaalta kuitenkin on kaikin kei-noin vältettävä turhaa holhoamista ja mietittävä jokaisen asiakkuuden kohdalla vaihtoehdot.

Asiakkaiden omien varojen käsittelyä sosiaali- ja terveystoimessa on ohjeistettu **Kuntaliiton yleiskirjeessä 4/80/2000**. Toimintatapojen ja vastuukysymysten selkeyttämiseksi Suomen Kuntaliitto suosittelee, että kunnissa **laaditaan menettelytapaohjeet asiakkaiden omien varojen käsittelyyn**. Koska esim. välitystileistä ei mainita sosiaalihuollon lainsäädännössä, olisi tärkeää, että kunnilla olisi suosituksen mukaiset kirjalliset menettelytapaohjeet.

### 3.3 Sosiaalinen luototus

Sosiaaliasiamieheltä kysytään melko usein sosiaalisen luototuksen mahdollisuudesta. Tarveta tällaiselle toiminnalle vaikuttaa olevan. Takuusäätiön takaamaa pankkilainaa voi saada vain harva ylivelkaantunut. Useista pienistä lainoista ja maksuvelvoitteista kasvaa nopeasti vaikeasti hallittava tilanne. Toimeentulotuki ei tule yleensä mitenkään vastaan ja velkakierre syvenee helposti entisestään. Usein se johtaa muihinkin ongelmiin elämän hallinnassa.

**Laki sosiaalisesta luototuksesta** (1133/2002) on peräisin vuodelta 2003. Järjestelmä on kunnissa vapaaehtoinen ja asiakkaat ovat saaneet tyytyä tietoon, ettei missään Kymenlaakson kunnissa ole toistaiseksi mahdollisuutta hakea sosiaalista luottoa. Viime vuonna käynnistetyn Kotkan kaupungin ja Kotka-Kymin seurakuntayhtymän **Kumppanuus -hankkeen** yhtenä osana on nyt perustettu Kotkan diakoniarahasto, joka myöntää 200 - 2000 €:n pienlainoja kotkalaisten yksityishenkilöiden omaehtoisen taloudellisen selviytymisen tueksi. Pienet luotot voidaan näin yhdistää ja saada asiakkaalle aikaan sellainen maksuohjelma, josta on kohtuudella mahdollisuus selvitä. Toiminta alkaa vuoden loppuun jatkuvana kokeiluna. Vaikka pienluototusjärjestelmä ei ole varsinaista lain säätelemää sosiaalista luototusta, se toimii paljolti samalla periaatteella. Tämä on hyvä avaus, josta saatavat kokemukset näyttävät suuntaa toiminnalle jatkossa. Sosiaalinen luototus sopisi hyvin useamman kunnan yhdessä järjestettäväksi ja laki antaa siihenkin mahdollisuuden. Haminassa tehtyyn sosiaalista luottoa koskevaan valtuustoaloitteeseen annetussa vastauksessa (Perustltk:16.9.2009, Kv 12.10.2009) on asiaan paneuduttu hyvin perusteellisesti. Sosiaalista luototusta pidettiin varteenotettavana ja käyttökelpoisena osana palvelujärjestelmää. Sosiaalista luottoa ei vielä päätetty ottaa käyttöön, mutta vastauksessa ilmaistiin halukkuus järjestää luototus esim. naapurikuntien tai muiden toimijoiden kanssa.

#### **Ehdotus:**

**Sosiaalisen luototuksen järjestämismahdollisuudet selvitetään kunnissa. Palvelu sopii erityisen hyvin järjestettäväksi seudullisesti usean kunnan kanssa yhteistyössä.**

### 3.4 Vanhuspalvelut

Vanhuspalveluiden asiakastapaukset tulevat sosiaaliasiamiehelle lähes aina omaisten yhteydenottoina. Poikkeuksena ovat sosiaalihuoltolain mukaiseen kuljetuspalveluun liittyvät tapaukset, joissa yhteydenottajana on yleensä asiakas itse. Vanhuspalveluja koskevat yhteydenotot lisääntyivät jonkin verran edelliseen vuoteen verrattuna. Asiakastapauksia oli v. 2009 yhteensä 49 kpl, kun edellisenä vuonna tapauksia oli 35 kpl.

Sosiaaliasiamiehen tietoon tulleet tapaukset ovat suurimmaksi osaksi liittyneet **kokemukseen** vanhuksen **epäasiallisesta kohtelusta tai hoidosta** asumispalvelu- tai hoivayksiköissä. Usein omaisen ja henkilökunnan käsitykset siitä, milloin vanhus tarvitsee lääkäriä tai sairaalahoitoa, poikkeavat. Omaisten mielestä lääkäriin pääsyä saatetaan pitkittää turhaan. On monia vanhustenhuollon yksiköitä, joissa lääkäri ei käy säännöllisesti tarkastuskäynneillä ja ar-

vio hoidon tarpeesta jää hoitohenkilökunnalle. Tapaukset jakautuvat melko tasaisesti suhteessa yksityisten palveluntuottajien ja kunnan omien palveluiden kesken.

Tyytymättömyyden aiheena on myös **hoiva- tai asumispalvelupaikkojen riittämättömyys**. Sijoitus ei välttämättä ole heti mahdollinen, vaikka tarve olisi ilmeinen. Aiempaa vähemmän on valitettu siitä, että vanhukset eivät pääse siirtymään tehostettuun palveluasumiseen terveyskeskuksen vuodeosastopaikoilta. Kunnissa meneillään olevat rakennemuutokset vanhuspalveluissa tähtäävätkin siihen, että tarpeettomia vuodeosastopaikkoja korvataan hoiva- ja palveluasumisella.

Jonkin verran kysellään myös mahdollisuudesta saada **maksusitoumus** vanhusten **palveluasumiseen muussa kuin vanhuksen kotikunnassa**. Sukulaiset halusivat usein vanhuksen asumaan lähelleen, jotta voisivat käydä katsomassa häntä usein ja osallistua muutenkin vanhuksen hoivaan. Kunnat noudattavat hyvin yleisesti periaatetta, ettei vanhustenhuollossa maksusitoumuksia anneta muihin kuntiin. Sitä perustellaan mm. oman kunnan asumisyksiköiden kanssa tehdyillä sopimuksilla ja sovitulla kiintiöllä. Omaisten on hyvin vaikeaa ymmärtää näin ehdottomia periaatepäätöksiä. Toisinaan vanhuksen omainen on jo ehtinyt selvittää omasta kotikunnastaan vapaana olevia paikkoja ja hintojakin. Etenkin, jos omaisen tarjoama vaihtoehto olisi halvempi kuin kunnan oma sijoitus, päätöstä on vaikea hyväksyä ja ymmärtää.

**Kotikuntalain 3 §:n mukaista rajoitussäännöstä** on pidetty perustuslain vastaisena. Sen mukaan henkilön kotikunta ei muutu, jos asuminen toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta tai huollosta sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikössä tai muutoin vastaavissa olosuhteissa. Tämä rajoitus koskee lähinnä laitoksissa ja asumispalveluyksiköissä asuvia vanhuksia, kehitysvammaisia ja mielenterveyskuntoutujia. Kotikuntalakia ollaan muuttamassa siten, että esim. vanhus, joka ei enää pysty asumaan kotona, voi vaihtaa kotikuntaa ja hakea suoraan palveluasumista toisesta kunnasta. Silloin tämän toisen kunnan on alettava aktiivisesti etsiä sopivaa sijoitusta niin, että hakija on tasavertaisessa asemassa muiden hakijoiden kanssa. Mikäli asiakas on jo laitoksessa tai palveluasumisessa, kotikunnan ja asumispaikan vaihtaminen ei muuta laskutusta toiseen kuntaan.

Vaikka laki pääsääntöisesti parantaa asiakkaan mahdollisuutta valita kotikuntansa, siihen saattaa sisältyä myös riskejä asiakkaan oikeusturvan kannalta. Onko varmaa, että uudessa kunnassa hakija todella on tasavertainen muihin, entisiin kunnan asukkaisiin nähden, kun samanaikaisesti entinen kotikunta pääsee näin ”pesemään kätensä”? Hallituksen esitys lainmuutoksesta on tulossa vielä tänä keväänä ja tämänhetkisen aikataulun mukaan lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2011.

Vanhuspalveluja koskevia sosiaalihuollon asiakaslain mukaisia **muistutuksia on tehty aiempaa enemmän**. Kymenlaakson kunnista tehtiin viime vuonna vanhuspalveluista **5 kante-lua Etelä-Suomen lääninhallitukselle** (1.1.2010 lukien Etelä-Suomen aluehallintovirasto). Epäkohdat ja laiminlyönnit vanhustenhuollossa ovat nousseet viime aikoina valtakunnan tasolla mediassa ja mm. myös Kymenlaakson paikallisessa lehtikirjoittelussa näyttävästi keskusteluun.



Eduskunnan oikeusasiamies pyysi viime vuoden maaliskuussa **läänihallitusten sosiaali- ja terveysosastoilta selvityksen ympärivuorokautisessa hoidossa olevien vanhusten hoidon valvonnasta** alueiltaan (Selvityspyyntö 25.3.2009, Dnro 213/2/09). Selvityksissä esiin tulleet epäkohdat ovat pitkälti samoja kuin mitä sosiaaliasiamiehen asiakastapauksista ilmenee, mm. henkilöstömitoituksen riittämättömyys, ylilääkitseminen, ulkoilun puute, puutteet ravitsemuksessa ja nesteytyksessä, huono hygieniataso tai epäasianmukainen kohtelu ja hoito. Pakotteiden ja rajoitteiden, esim. sitominen, ulko-ovien lukitseminen, käyttämisestä ei sen sijaan valitettu, vaikka esim. Etelä-Suomen lääninhallituksen selvityksen mukaan liikkumista rajoittavia menetelmiä käytetään usein.

**Eduskunnan oikeusasiamiehen sijaisena toimiva Riitta-Leena Paunio toteaa** selvitysten perustella antamassaan **raportissa** (18.2.2010), että STM:n ja Suomen Kuntaliiton v. 2008 laatima ikäihmisten palvelujen laatusuosituksen mukainen henkilöstömitoitus ei toteutunut kaikissa kunnissa. STM:n tulee nyt arvioida, tarvitaanko riittävän henkilöstömitoituksen ja palvelun laadun saavuttamiseksi lainsäädäntöä. Ministeriössä onkin alettu valmistella vanhuslakia.

1.1.2010 alkaen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, **Valvira**, vastaa vanhustenhuollon valvonnasta **aluehallintovirastojen** rinnalla. Valvontaa on tarkoitus tehostaa ja yhteistyö on käynnistynyt Vanhusten ympärivuorokautisen palvelujen valvontasuunnitelman toimeenpano-ohjelman (2010) mukaisesti. AVI:en ja Valviran resurssit ovat rajalliset ja siksi **kuntien ensisijaista valvontavastuuta** korostetaan. Yksityisten palveluntuottajien valvonta kuuluu sille kunnalle, jossa palveluja annetaan. Kunnan omien yksiköiden valvonta on kunnan omaa palvelujärjestelmävalvontaa ja informaatio-ohjausta. Kuntien valvontavastuun täysimittaisessa toteuttamisessa on haastetta. Valvonta ei ole mikään itseisarvo, vaan sillä pyritään ensisijaisesti parantamaan palvelujen laatua. Tavoite pitäisi olla, että valvonta integroituu ja jäsentyy mahdollisimman nopealla aikavälillä osaksi normaalia palvelujärjestelmää.

#### *Sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut*

**Kuljetuspalvelut** mainitaan sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:ssä **kotipalveluina järjestettävänä tukipalveluna**. Kunnat ovat itse määritelleet myöntämiskriteerit kuljetuspalvelulle. Myöntämisedellytykset ovat muotoutuneet kunnissa lähes yhteneviksi. Yleensä edellytetään 65 vuoden ikää ja että hakijalla on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa ja yleisten kulkuneuvojen käytössä. Kunnissa on käytössä tuloajat tai myös omaisuusrajat, joilla kuljetuspalvelujen myöntämistä rajataan vähätuloisille. Tuloraja on yleensä vähän yli 1000 €/kk (brutto).

Toinen kuljetuspalveluvaihtoehto on **vaikeavammaisten kuljetuspalvelu**. Siinä tuloilla ja omaisuudella ei ole merkitystä, mutta asiakkaan on oltava vammaispuolalaisen ja -asetuksen mukaisesti vaikeavammaisen. Monen vanhuksen kohdalla edellytys, ettei pysty vammansa tai sairautensa vuoksi käyttämään julkisia liikennevälineitä kyllä täyttyy. Vaikeavammaisena ei kuitenkaan yleensä voida pitää iäkästä henkilöä, jolla toimintakyky on pikku hiljaa heikentynyt iän mukanaan tuomien sairauksien myötä.

Tässä kohden sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun myöntämisessä olisi tarpeellista hiukan joustaa. Sosiaaliasiamiehen tietoon tulleissa tapauksissa tuloraja on saattanut vähimmillään ylittyä vain muutamilla kymmenillä euroilla. Toisaalta vaikeavammaisten kuljetus-

palvelua ei ole voitu myöntää, vaikka on aivan selvää, ettei julkisten liikennevälineiden käyttö tule enää kysymykseen. Vaikka tuloraja ylittyy, eläketulot jäävät niin pieniksi, ettei taksin käyttö asiointi ym. matkoilla ole realistinen vaihtoehto. Nyt, kun ikääntyneiden kotona asumista halutaan tukea kaikin keinoin, olisi tähän väliinputoajaryhmään kiinnitettävä huomiota. Näyttää siltä, että henkisesti vireitä ja aktiivisia, mutta fyysisesti hyvinkin toimintarajoitteisia vähätuloisia vanhuksia jää nyt liiaksi neljän seinän sisälle. Toinen edellytys sosiaalihuoltolain mukaiselle kuljetuspalvelulle on ikä. Todella huonossa asemassa ovat alle 65-vuotiaat pienituloiset, fyysisesti ja monesti myös psyykkisesti toimintarajoitteiset asiakkaat, jotka eivät mahdu vaikeavammaisten kuljetuspalvelun raameihin, eivätkä ikänsä puolesta ole oikeutettuja sosiaalihuoltolain mukaiseen kuljetuspalveluun.

Laki on kuljetuspalvelujen suhteen erittäin väljä. Siinä ei puhuta sen enempää tulo- kuin ikärajoistakaan. Käytäntö on vain kunnissa muotoutunut hyvin samanlaiseksi. Määriteltyjä ehtoja ei sinänsä tarvitse muuttaa tai kumota. Sen sijaan olisi kohtuullista, että kuljetuspalvelupäätöksissä noudatettaisiin jonkin verran harkintaa. Jos asiakas esim. haluaa harrastaa, asioida itse sekä viettää sosiaalisesti aktiivista elämää, tuloraja tai ikäedellytys ei saisi olla ehdoton este kuljetuspalvelulle. Kokonaisarviointi pitäisi tehdä siten, että jos kuljetuspalvelun myöntäminen tukee hyvin kotona asuvan henkilön omatoimista selviytymistä ja henkistä hyvinvointia arjessa, tiukoista tulo- ja ikärajoista olisi varaa jonkin verran joustaa.

Kun asian ottaa puheeksi kuntien viranomaisten kanssa, vastaus on: ”Johonkin se raja on vedettävä.” Näinhän se on. Aina raja on vedettävä jonnekin, mutta sosiaalihuoltolain mukaisissa kuljetuspalveluissa joustavampi ja yksilöllisempi katsanto olisi tätä päivää ja palvelisi ihmisten omatoimisuutta, sosiaalisen elämän ylläpitämistä ja selviytymistä kotona pidempään. Kyse on myös ihmisen itsemääräämisoikeuden säilymisestä ja tukemisesta.

#### **Ehdotus:**

**Sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun myöntämiskäytäntöjä kunnissa tarkistetaan siten, että tulo- ja ikärajoista voidaan jonkin verran joustaa. Kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon myös asiakkaan todellinen palveluntarve ja kykeneekö hän käyttämään julkisia liikennevälineitä.**

### **3.5 Vammaispalvelut**

Asiakastapauksia vammaisasioidissa oli viime vuonna 25 kpl. Yhteydenottojen määrä on hiukan laskenut kahden viime vuoden aikana (v.2008/28 kpl, v.2007/35 kpl). Vammaispalveluissa on otettu yhteyttä enimmäkseen vaikeavammaisten kuljetuspalveluihin, henkilökohtaiseen apuun, palveluasumiseen tai asunnon muutostöihin liittyvissä asioissa.

**Vammaispalvelulain uudistus** tuli voimaan **1.9.2009**. Lainmuutos aiheutti yllättävän vähän yhteydenottoja ja kyselyjä sosiaaliamiehelle. Tärkein muutos tuli henkilökohtaista avustajaa koskeviin säännöksiin. Uudessa laissa puhutaan **henkilökohtaisesta avusta**, joka on subjektiivinen oikeus silloin, kun henkilö täyttää lain vaikeavammaisuuden edellytyksen. Henkilökohtaista apua voidaan järjestää kolmella eri tavalla tai niitä yhdistellen. Edelleen voidaan

korvata vaikeavammaiselle henkilölle **henkilökohtaisen avustajan** palkkaamisesta aiheutuneet kustannukset. Vaikeavammaiselle voidaan antaa avustajapalveluiden hankkimiseksi **palveluseteli**, jonka arvon on oltava kohtuullinen. Avustajapalveluita voidaan lisäksi hankkia **ostopalveluna** julkisilta tai yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunta voi myös järjestää palvelun itse tai sopimuksessa muun tai muiden kuntien kanssa.

**Työnantajamalli** on hyvä ja toimiva silloin, kun avustettava pystyy itse hoitamaan työnantajan velvollisuutensa. Se tukee myös itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä elämää, johon henkilökohtaisella avulla pyritäänkin. Sosiaaliasiamiehen tietoon on tullut tapauksia, joissa avustettava on joutunut hankaluuksiin toimiessaan työnantajana. Työsuhdelainsäädäntö on tunnettu tarkkaan. Joissakin tapauksissa avustettava on joutunut korvausvastuuseen, kun esim. tehtävään soveltumattoman avustajan irtisanominen ei olekaan mennyt täysin pykälien mukaan. Toimiminen työnantajana ei monen kodalla onnistu jo vaikeavammaisuuden vuoksi. Monesti kunta hoitaa avustajan palkanmaksuun liittyvät työt, vaikka avustettava olisi muodollisesti työnantaja.

Uuteen lakiin kirjatut vaihtoehdot, **ostopalvelumalli** ja **palvelusetelimalli** ovat tervetulleita. Se, ettei henkilö pysty suoriutumaan työnantajan velvoitteista, ei saa rajata ketään henkilökohtaisen avun ulkopuolelle. Käytännössä henkilökohtaisen avun järjestämistapoja ei vielä kunnissa ehditty kehittää siten kuin laki antaisi mahdollisuuden. Yleensä tarjotaan vain työnantajamallia.

Laki ei velvoita kuntia järjestämään henkilökohtaista apua kaikkien kolmen vaihtoehdon mukaisena. Aiemmassa laissa ei ollut tarkkaa vaikeavammaisuuden määritelmää henkilökohtaiselle avulle, eikä se ollut subjektiivinen oikeus. Kunnan velvoite myöntää henkilökohtaisen avustajan kustannukset jäi epämääräisemmäksi. Nyt, jos henkilö on vaikeavammaisen lain tarkoittamassa mielessä, se tarkoittaa, että henkilökohtainen apu on todella järjestettävä. Jos on ilmeistä, ettei henkilö pysty toimimaan työnantajana, eikä hän itsekään sitä halua, on vähintään eettinen ja moraalinen velvoite järjestää tarpeenmukainen, henkilökohtainen apu vaikeavammaisen toiveiden ja tilanteen mukaisesti.

#### **Ehdotus:**

**Kunnat kiirehtivät vammaispalvelulaissa mainittujen henkilökohtaisen avun vaihtoehtojen järjestämistapojen kehittämistä.**

**Asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja otetaan huomioon hänen toiveensa ja mielipiteensä, miten järjestettynä henkilökohtainen apu parhaiten edistää hänen itsenäistä elämäänsä ja osallistumistaan sekä vastaa hänen yksilölliseen avuntarpeeseensa (HE 166/2008).**

**Sosiaalitakuun** toteuttaminen jatkuu uuden vammaispalvelulaissa säädettyinä käsittelyaikoina. **Palveluntarpeen selvittämisen aloittamiselle** on asetettu **7 arkipäivän määräaika**. Samoin palveluja ja tukitoimia koskeva **päätös** on annettava ilman aiheetonta viivytystä, yleensä **3 kuukauden kuluessa** hakemuksen saapumisesta. Nämä uuden lain määräajat näyt-

tävät aukenevan vasta vähitellen vammaispalvelun asiakkaille. Joissakin yhteydenotoissa niistä on kysytty tai todettu määräajan ylittyneen.

Lähes jokainen sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottanut vammaispalvelun asiakas on sitä mieltä, että **tiedon saanti** vammaisasioissa on **riittämätöntä**. Voi hyvin sanoa, että se on ollut vuodesta toiseen asiakkuuksien yhteinen nimittäjä riippumatta asiakkaan asuinkunnasta. Asiakkaat kertovat saaneensa tietää heille mahdollisesti kuuluvista palveluista usein jostakin muualta kuin kunnan vammaispalvelusta. Kun asiakas hakee jotakin tiettyä palvelua, ei aina samalla kartoiteta muuta palveluntarvetta. Asiakastyöhön kaivataan entistä palveluohjauksellisempaa otetta.

Asiakkaat ovat ottaneet kantaa sen puolesta, että kuntien olisi pitänyt tiedottaa asiakkaille vammaispalvelulain muutoksista paremmin. Esimerkiksi vammaispalvelulain 8 c §:n uusi säännös, jossa määritellään harrastuksiin, yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ylläpitämiseen myönnettävän henkilökohtaisen avun vähimmäismääräksi vähintään 30 tuntia kuukaudessa (siirtymäaikana 10 h/kk), on aiheuttanut paljon väärinkäsitystä.

#### **Ehdotus:**

**Sosiaaliasiamiehen saaman jatkuvan asiakaspalautteen perusteella tiedotusta vammaispalveluista pidetään riittämättömänä. Tiedotuksen suunnitteluun ja parantamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Asiakkaiden tiedotustarpeita voisi selvittää esim. kyselyn avulla.**

### **3.6 Lastensuojelu**

Lastensuojelussa asiakasyhteydenottoja oli v. 2009 yhteensä 35 kpl. Määrä on ollut viime vuosina lievästi nousussa (2008/30 kpl, v.2007/27 kpl).

Lastensuojelun uuden 1.1.2008 voimaan tulleen lain mukaisen lastensuojeluprosessin kulku koetaan hankalana ymmärtää. Yhteyttä otetaan yleensä, kun epäillään lastensuojelutyöntekijöiden toimien lainmukaisuutta ja oikeellisuutta. Yleisesti moititaan, että lastensuojelutyöntekijät eivät selvitä lakiperusteita, menettelyä ja asiakasperheen oikeuksia tarpeeksi hyvin niin, että toiminta tuntuisi luotettavalta. Viimeistään siinä vaiheessa, kun lastensuojelutoimenpiteenä aletaan puhua huostaanoton mahdollisuudesta, vanhemmat kokevat olevansa heikoilla, koska eivät tunne lakia ja oikeuksiaan. Oikeusavun käyttäminen on varsin yleistä.

Yleinen vanhempien kokemus esim. kiireellisen sijoituksen tapahduttua on, että vanhempi tai vanhemmat jätetään lastensuojeluviranomaisten taholta liiaksi oman onnensa nojaan. Tässä vaiheessa he kaipaisivat enemmän tietoa viranomaisilta. Varmasti asioita selvitetäänkin, mutta sijoitustilanteessa kyky vastaanottaa tietoa ei ole parhaimmillaan. Viikkokin on pitkä aika odotella sovittua viranomaispalaveria, jos elää epä tietoisuudessa siitä, mitä jatkossa tapahtuu ja mikä on yleensä lain mukaan mahdollista.

Koko lastensuojeluprosessin aikana toivotaan yleisesti, että työntekijät tekisivät enemmän työtä myös vanhemmuuden tukemiseksi. Vanhemmat kokevat, että yhteistyö sujuisi paremmin työntekijöiden kanssa, jos heitä pidettäisiin paremmin ajan tasalla, kuunneltaisiin ja huomioitaisiin enemmän, ja se koituisi myös lapsen eduksi. Lastensuojelulaki (30 §) edellyttää pääsääntöisesti tekemään erillisen **asiakassuunnitelman huostaan otetun lapsen vanhemmille vanhemmuuden tukemiseksi**. Käytännössä näitä suunnitelmia tehdään varsin vähän. Syynä on mm. alimitoitettut henkilöstöresurssit. Suunnitelmaa ei aina pidetä välttämättömänä. Vanhemmilta tuleva palaute sosiaaliamiehelle kuitenkin tukee näidenkin suunnitelmien tarpeellisuutta

**Ehdotus:**

**Lastensuojelulain mukaisen erillisen asiakassuunnitelman tarve vanhemmuuden tukemiseksi arvioidaan aina lastensuojelun asiakassuunnitelman laatimisen yhteydessä. Suunnitelman tarvetta arvioidaan yhteistyössä vanhempien kanssa.**

**Hallituksen esityksen (HE 252/2006) mukaan tarkoituksena on korostaa vanhempien kuntouttamiseksi tarvittavan tuen ja palvelujen järjestämistä ja työskentelyä heidän kanssaan lapsen kotiuttamisen mahdollistamiseksi.**

Lastensuojelun **kirjaamiskäytäntöjä** kritisoidaan. Asiakassuunnitelmiin ei aina kirjata vanhempien esittämiä toiveita ja eriäviä näkemyksiä suunnitelluista toimenpiteistä, vaikka velvoite on kirjattu lastensuojelulakiin (30 §). Toisinaan muistioita asiakassuunnitelma- palaverista joutuu odottamaan pitkään. **Lastensuojelun tarpeen selvittämisen viipymisestä** on tullut palautetta tapauksissa, jolloin lastensuojeluilmoitus on koettu täysin aiheettomaksi. Vanhemmat toivovat silloin, että tilanne selvitetään mahdollisimman nopeasti.

Etelä-Suomen lääninhallitus julkaisi viime vuoden lopulla **Selvityksen lastensuojelun toimeenpanosta Etelä-Suomen läänin kunnissa – Suojeleeko laki lasta II**. Kyselyssä tarkasteltiin ajanjaksoa 1.9.2008 - 31.8.2009. Sosiaaliamies pyysi lääniltä koosteen Kymenlaakson kuntien antamista vastauksista. Hamina ja Pyhtää eivät olleet vastanneet kyselyyn. Iitin vastaukset eivät olleet saatavilla erikseen Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymän tiedoista. Sosiaaliamies kysyi erikseen Haminan ja Pyhtään osalta vastaavia tietoja. Kuntien tiedot on koottu kuntakohtaiseen osioon.

Selvityksen mukaan lähes kaikkien kuntien vastauksia yhdistää kokemus resurssien puutteesta, kiireestä ja hallinto-oikeuskäsittelyn hitaudesta. Koetaan, että vaikuttavan ja laadukkaan lastensuojelutyön tekemisen edellytykset eivät täyty. Useissa kunnissa on myös puutetta pätevistä työntekijöistä. Kymenlaaksossa (pois lukien Iitti, Hamina ja Pyhtää) vain 68,6 % työntekijöistä oli päteviä.

Lastensuojeluilmoitusten lukumäärä on noussut uuden lain voimassa ollessa joka vuosi. Koko läänin alueella ilmoituksia tehtiin vuoden aikana noin 33 900, joista Kymenlaakson osuus (pois lukien Iitti, Hamina ja Pyhtää) oli 1714. Asiakkuuksiin, eli vähintään lastensuojelutarpeen selvitykseen, näistä johti Kymenlaaksossa 72,5 %, joka on enemmän kuin koko läänin alueella (58,5 %).

Asiakasperheiden määrät työntekijää kohti vaihtelivat suuresti kunnittain ja jopa kuntien sisällä. Raportissa esitetään, että Talentian ja Lastensuojelun Keskusliiton suositusten mukaan kohtuullinen työntekijäkohtainen asiakasperheiden lukumäärä olisi noin 25 perhettä. Yli puolella kaikista vastaajista asiakasperheitä oli enemmän kuin 25. Vastauksissa toivottiinkin työntekijäkohtaisten asiakasmäärien kohtuullistamista lainsäädännöllä.

**Lastensuojeluasioiden käsittelyyn** on laissa säädetty **määräajat**. Lastensuojelulain 26 §:n perusteella on lastensuojeluilmoituksen tultua päätettävä 7 arkipäivän kuluessa johtaako ilmoitus lastensuojelutarpeen selvittämiseen. Lain 27 §:ssä säädetään, että lastensuojelun tarpeen selvityksen on valmistuttava 3 kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Seitsemän päivän määräaikaan pääsi läänin kunnista vain 29 %. Nämä kaikki olivat pieniä, alle 10 000 asukkaan kuntia. Tapausten määrä, joissa lastensuojelun tarpeen selvitys ehdittiin tehdä 3 kuukauden määräajassa, oli vain 20 % kaikista selvityksistä.

Myös koko maassa tilanne on huolestuttava määräaikojen noudattamisessa. Kymenlaakson kunnissa prosenttiluvut eivät ole yhtä alhaalla kuin koko läänissä, mutta lain edellyttämiin määräaikoihin ei täälläkään päästä kaikissa tapauksissa. Aluehallintovirastot ovat ottaneet nyt tiukan linjan määräaikojen noudattamisen valvonnassa. Esim. Itä-Suomen aluehallintovirasto on määrännyt Kuopion kaupungille uhkasakon, elleivät käsittelyajat ole lainmukaisia kesään mennessä. Lievemmissä tapauksissa kunnat voivat saada huomautuksia. Uusi laki on ollut voimassa jo yli kaksi vuotta, eikä määräaikojen ylityksessä voida enää vedota siirtymäaikaan. (Pölkki, M. Helsingin Sanomat 7.3.2010). Käytännössä tehokas valvonta tarkoittaa, että työntekijöiden määrää kunnissa on lisättävä ja työtä organisoitava niin, että lain määräaikoja pystytään noudattamaan.

### 3.7 Perheoikeudelliset asiat

Perheoikeudelliset asiat sisältävät lapsen elatukseen, lapsen huolto- ja tapaamisoikeuteen ja isyyden tunnustamiseen liittyvät asiat. Viime vuonna yhteydenottoja oli 19 kpl. Kaikki tapaukset olivat Kouvolasta ja Kotkasta.

Hyvin yleinen syy yhteydenottoon on toisen vanhemman kokemus lastenvalvojan toiminnan puolueellisuudesta. Kyse on silloin joko elatussopimukseen tai sopimukseen lapsen huoltoon ja tapaamisoikeuteen liittyvästä asiasta. Tällaisiin kokemuksiin on sosiaaliamiehen vaikea ottaa mitään kantaa. On kuitenkin aina syytä korostaa lastenvalvojan roolia.

Vanhemmilla voi olla väärä käsitys lastenvalvojan tehtävästä vanhempien välisten sopimusten aikaansaamisessa. Yleisesti ajatellaan lastenvalvojan sovittelutehtävän sopimuksen aikaansaamiseksi olevan velvoittavampi kuin se onkaan. Kyse on yksityisoikeudellisesta sopimuksesta vanhempien välillä. Lain mukaan lastenvalvojan tehtävä on vain vahvistaa, tai tietyissä tilanteissa jättää vahvistamatta vanhempien tekemä elatussopimus tai sopimus huolto- ja tapaamisoikeudesta.

Käytännössä lastenvalvojan sovittelufunktio on laajempi,. Harvoin vanhemmat tulevat lastenvalvojan luo valmiin sopimuksen kanssa. Sovitteluelvoite on luettavissa laista lapsen

huolto- ja tapaamisoikeudesta (HTL 16 § 2 mom.). Vanhemmille on annettava tarvittavaa apua sopimuksen tekemisessä, jos tuomioistuimen pyytämää selvitystä tehtäessä käy ilmi, että asia on ratkaistavissa vanhempien välisellä sopimuksella. Se ei kuitenkaan tarkoita kaikkiin tapauksiin ulottuvaa velvoitetta saada sopimusta aikaan, vaan lastenvalvojan ratkaistavaksi jää, kannattaako sovitteluyritystä jatkaa (Gottberg, Eva. 1997, 113).

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa vuodelta 2008 (2009, 186 - 187) todetaan, että vanhempien ristiriitatilanteissa lasten huollosta ja tapaamisoikeudesta tehdyissä kanteluissa arvosteltiin yleisimmin lasten olosuhteista valmisteluja tuomioistuimen pyynnöstä tehtyjä selvityksiä. Näitä selvityksiä pidettiin puolueellisina ja toista vanhempaa suosivina. Oikeusasiamiehen mukaan kokemuksen tueksi löytyy vain harvoin sellaisia tosiseikkoja, jotka osoittaisivat menettelyn moitittavuuden. Neljästätoista tapauksesta vain yksi johti toimenpiteisiin.

Käräjäoikeuteen menevissä huoltoriita-asioissa otetaan usein yhteyttä myös sosiaaliasiamiehen, vaikka melkein poikkeuksetta vanhemmalla on asianajaja. Yhteydenotot koskevat silloin juuri kokemusta tai pelkoa sosiaalitoimen puolueellisuudesta lausunnon antajana. Käräjäoikeuden ratkaisu ei välttämättä ole annetun lausunnon mukainen, mutta sillä on tietysti suuri painoarvo.

## **4 KUNNITTAISTA TARKASTELUA TOIMINTAVUODELTA**

### **4.1 Hamina**

Asiakastapauksia oli v. 2009 yhteensä 29 kpl. Ne jakautuivat tehtäväalueittain: toimeentulotuki 9 kpl, lastensuojelu 2 kpl, vammaispalvelut 5 kpl, omaishoidon tuki 2 kpl, lasten päivähoito 1 kpl ja muut palvelut 10 kpl. Yhteydenotot lisääntyivät edelliseen vuoteen verrattuna (14 kpl / v. 2008), mutta kunnan asukaslukuun nähden niiden määrä on hyvin maltillinen. Lisäksi tehtäväalue, muut palvelut, sattui korostumaan viime vuonna erityisesti. Kyseiseen luokkaan kuuluvat mm. yhteydenotot Kelan etuusasioissa tai terveydenhuoltoon liittyvät yhteydenotot, joita on selvitelty esim. yhdessä potilasasiamiesten kanssa.

Haminassa perusturvalautakunta käsitteli sosiaaliasiamiehen edellisessä raportissa esitetyt huomiot ja ehdotukset erityisen huolellisesti ja myös toimintatapoja muutettiin. Toimeentulotuen asiakasprosessia parannettiin. Esim. palvelutakuun käsittelyaikojen ylittymisestä ei sosiaaliasiamiehelle tullut yhtään yhteydenottoa viime vuonna. Päätettiin myös ottaa käyttöön SAS-päätöslomake sijoitettaessa asiakkaita laitospalvelu- tai palveluasumiseen sekä lomake kotihoidon hallintopäätöstä varten. Menettely on siten Etelä-Suomen lääninhallituksen ratkaisun (31.12.2008) mukainen.

Haminan tiedot eivät ole mukana Etelä-Suomen lääninhallituksen selvityksessä lastensuojelun toimeenpanosta, Suojeleeko laki lasta (2009). Sosiaaliasiamies kysyi vastaavia tietoja kunnasta. Haminassa on lastensuojelun sosiaalityöntekijöitä 5, joista 4 on päteviä ja yksi pätevyitymässä tänä vuonna. Asiakasperheitä on 30 - 50 työparia kohti. Lastensuojeluilmoituksia tehtiin viime vuonna 218 kpl. Lastensuojelun tarpeen selvityksen jälkeen asiakkaaksi jäi

119 perhettä. Arvio lastensuojelun tarpeen selvittämisestä tehtiin lain (26 §) 7 arkipäivän määräajassa 82 %:e tapauksista. Lastensuojelulain (27 §) mukainen lastensuojelun tarpeen selvitys tehtiin säädettyssä 3 kuukauden määräajassa 70 %:e perheistä. Asiakassuunnitelmat on tehty kaikille huostaan otetuille ja sijoitetuille lapsille, mutta avohuollon asiakkuuksissa erillinen suunnitelma on tehty vain noin puolelle. Muissa tapauksissa toimenpiteet on kirjattu asiakaskertomukseen. Vanhemmille ei ole tehty erillisiä suunnitelmia, vaan mahdolliset suunnitelmat on kirjattu lasten asiakassuunnitelmiin. Tilanne on kohtuullinen, mutta palvelutakuun määräaikoja ei saavuteta aivan kaikkien asiakkaiden kohdalla.

Haminassa ei tehty vuoden 2009 aikana yhtään sosiaalihuollon asiakaslain mukaista muistutusta. Sosiaalihuollon asioissa ei tehty kanteluja lääninhallitukselle. Lautakunnan jaosto käsittelee 17 oikaisuvaatimusta viranhaltijain päätöksistä. Niistä lautakunta muutti tai palautti uudelleen käsiteltäväksi 4 kpl. Kouvolan hallinto-oikeuteen jätettiin 3 valitusta. Hallinto-oikeus ei vuoden aikana muuttanut tai palauttanut uudelleen käsittelyyn yhtäkään tapausta. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta tuli viime vuonna kaksi ratkaisua, joista toinen koski lastensuojelua ja toinen vammaispalvelua.

## **4.2 Iitti**

Iitissä asiakastapauksia oli viime vuonna yhteensä 13 kpl. Yhteydenotoista 5 koski toimeentulotukea, 1 lastensuojelua, 3 vanhuspalveluja, 1 yleisesti sosiaalityötä ja 3 muita asioita.

Kaikki toimeentulotukitapaukset olivat yleisiä tiedusteluja menettelystä toimeentulotuen hakemisesta ja myöntämiskäytännöistä. Vanhuspalveluja koskevissa yhteydenotoissa oli kyse asiakasmaksuista, maksusitoumuksen saamisesta toiselta paikkakunnalta sekä hoivan ja palvelun laadusta. Tapaukset olivat yksittäisiä eikä mitään erityistä epäkohtaa voi nostaa niiden perusteella esiin.

Iitissä ei tehty sosiaalihuollon asiakaslain mukaisia muistutuksia v. 2009. Sosiaalihuollon asioissa ei tehty myöskään yhtään kantelua Etelä-Suomen lääninhallitukselle. Oikaisuvaatimuksia viranhaltijapäätöksiin käsiteltiin 15 kpl. Näistä 8 kpl koski toimeentulotukea. Jaosto muutti tai palautti uudelleen käsittelyyn 2 tapausta. Valituksia hallinto-oikeuteen oli viime vuonna 1 kpl. Hallinto-oikeudesta tai Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei tullut v. 2009 yhtään ratkaisua.

## **4.3 Kaakon kaksikko - Miehikkälä ja Virolahti**

Asiakastapauksia oli Kaakon Kaksikosta yhteensä 11 kpl, Miehikkälästä 3 kpl ja Virolahdelta 8 kpl. Miehikkälän tapauksista 2 koski vanhuspalveluja ja 1 muita palveluja. Virolahden yhteydenotoista 4 koski toimeentulotukea, 1 vammaispalveluja, 2 kotipalvelua ja 1 muuta sosiaalityötä. On myönteistä, että Kaakon Kaksikossa on oltu yhteydessä sosiaaliamiehen kanssa myös henkilöstön taholta ja kysytty mielipidettä ongelmallisissa tapauksissa.



Sosiaalihuollon asiakaslain mukaisia muistutuksia jätettiin 2 kpl. Ne koskivat lasten päivähoitoa ja vammaispalvelua. Kaakon Kaksikosta ei tehty yhtään kantelua lääninhallitukseen sosiaalihuollon asioista. Oikaisuvaatimuksia viranhaltijapäätöksistä käsiteltiin viime vuonna 4 kpl ja niistä yhden lautakunta muutti tai palautti uudelleen käsittelyyn. Oikaisuvaatimuksista yksi koski toimeentulotukea. Kouvolan hallinto-oikeuteen ei tehty yhtään valitusta v. 2009. Hallinto-oikeus ei myöskään muuttanut tai palauttanut yhtään valitusta vuoden aikana. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei tullut ratkaisuja v. 2009.

*Etelä-Suomen lääninhallituksen selvitys lastensuojelun toimeenpanosta*

Etelä-Suomen lääninhallituksen kyselyssä, **Suojeleeko laki lasta II** (2009), kysyttiin kunnilta mm. miten hyvin lastensuojelulaissa säädettyjä määräaikoja on pystytty noudattamaan. Arvion mukaan Kaakon kaksikossa tehdyistä lastensuojeluilmoituksista on käsitelty 10 % lastensuojelulaissa (26 §) säädetyn 7 arkipäivän kuluessa. Sen sijaan ilmoituksista aiheutuneista lastensuojelun tarpeen selvityksistä on ehditty tehdä 90 % lain (27 §) määräämässä 3 kuukauden ajassa. Asiakassuunnitelmat on saatu laadittua 95 %:e lastensuojelun tarpeessa olevista lapsista. Huostaan otettujen lasten vanhemmille suunnitelmia ei yleensä ole laadittu (arvio 2 %). Lastensuojelutyötä tekee yksi pätevä sosiaalityöntekijä ja sosionomi. Sosiaalityöntekijällä oli viime syksynä kyselyn tekemisen ajankohtana 22 asiakasperhettä. Tarkastelujakson aikana tehtiin 19 lastensuojeluilmoitusta, joista 10 johti asiakkuuteen. Kyselyn perusteella näyttää siltä, että lain velvoitteista on selviydytty kohtuullisen hyvin, mutta se on edellyttänyt tehtävien asettamista tärkeysjärjestykseen.

#### 4.4 Kotka

Asiakastapauksia oli v. 2009 yhteensä 103 kpl. Ne jakautuivat tehtäväalueittain: toimeentulotuki 45 kpl, lastensuojelu 10 kpl, vanhuspalvelut 5 kpl, vammaispalvelut 10 kpl, kehitysvammahuolto 1 kpl, omaishoidon tuki 3 kpl, perheoikeudelliset asiat 5 kpl, kotipalvelu 4 kpl, päihdehuolto 2kpl, lasten päivähoito 1 kpl, sosiaalityö 5 kpl, muu palvelu 12 kpl. Tapauksia oli jokseenkin saman verran kuin aiemmin (93 kpl / v. 2008, 108 kpl / v. 2007) ja ne jakautuivat tehtäväalueittain suunnilleen samassa suhteessa kuin kahtena edellisellä vuonna.

*Toimeentulotuki ja sosiaalityö*

Toimeentulotukilaisissa säädetyn palvelutakuun 7 arkipäivän määräaika päätösten antamisessa on pystytty pitämään hyvin. Vain parissa yhteydenotossa on selvitetty käsittelyajan ylittyneen. Ainoa Kotkan vastaanottokeskuksesta tullut tapaus koski juuri palvelutakuun määrärajan ylitystä. Suurin osa asiakkaista otti yhteyttä saadakseen tietoa harkinnanvaraisen tuen periaatteista tai apua oikaisuvaatimuksen laatimiseksi kielteiseen päätökseen. Oltiin myös tyytymättömiä asumismenojen kohtuullistamiseen. Lautakunnan jaostossa käsitellyistä oikaisuvaatimuksista (57 kpl) huomattavan suuri osa, 41 kpl, koski toimeentulotukipäätöksiä.

Kotkan sosiaali- ja terveyslautakunta teki viime vuonna ehdottoman päätöksen, ettei toimeentulotukilaskelmassa huomioida enää mitään yksityisen terveydenhuollon kustannuksia. Pääsääntö on aina ollutkin, että toimeentulotukimenoina huomioidaan vain julkisen terveydenhuollon kustannuksia. Tiettyihin erikoislääkärin palveluihin, joita ei terveyskeskuksesta saanut, oli kuitenkin mahdollista saada toimeentulotukea. Alkuvuodesta muutama asiakas otti

yhteyttä päätöksen johdosta. Esimerkiksi silmälääkärin palveluja tarvitseva asiakas ohjataan lautakunnan päätöksen mukaisesti nyt terveystieteiden keskuksen läheteellä keskussairaalan poliklinikalle. Menettelyn toimivuutta ja tarvittavan hoidon oikea-aikaisuutta epäiltiin. Sosiaaliamiehen tietoon ei ole kuitenkaan tullut enemmälti tapauksia, joissa asiakas olisi jäänyt vaille tarpeellista hoitoa, vaikka lautakunnan päätös on ollut voimassa yli vuoden. Julkisen terveydenhuoltojärjestelmän tarkoitus on toimiakin niin, että vähävaraisten kunnan asukkaiden ei tarvitse käyttää vaihtoehtona yksityisiä terveystieteiden palveluja. Vaikka asiakkaat ovat harvoin moittineet menettelyä sosiaaliamiehelle, se ei välttämättä tarkoita, että järjestelmä toimii aukottomasti kaikkien vähävaraisten asiakkaiden kohdalla.

Kotkassa toimeentulotuen ja sosiaalityön toimintamallia on kehitetty siihen suuntaan, että aikuisten parissa työskentelevien sosiaalityöntekijöiden virat on vähitellen korvattu sosiaaliohjaajilla. Tällä hetkellä aikuissosiaalityössä toimii vain yksi puolta täydestä työajasta tekevä sosiaalityöntekijä. Kehitys ei vastaa STM:n julkaiseman Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtäväkannan suositusta. Suositus lähtee tiimityömallista. Sen mukaan aikuisten palveluissa sosiaalityöntekijän tehtävänä on vastata palvelusuunnitelman pohjalta tarvittavien hallintopäätösten tekemisestä sekä psykososiaalisen työn, aktivoivan työn ja palveluohjauksen koordinaatiosta. Sosiaalityöntekijällä on tiimissä kokonaisvastuu prosessista. Sosiaaliohjaajan työ on enemmän asiakkaan ja asiakkaan lähiyhteisön kanssa työskentelyä, palveluohjausta, asiakkaan asian hoitamista viranomaisverkossa, aktivointia, taloudellista neuvontaa ym. (STM 2007:14.40).

Sosiaalihuoltolain (17 §) mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalipalveluna myös sosiaalityön järjestämisestä. Lain (18 §) määritelmän mukaan sosiaalityö on sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön suorittamaa ohjausta, neuvontaa ja sosiaalisten ongelmien selvittämistä sekä muita tukitoimia, jotka ylläpitävät ja edistävät yksilön ja perheen turvallisuutta ja suoriutumista. Aikuisten parissa tehtävässä sosiaalityössä, kuten kuntien sosiaalityössä yleensäkin, on perinteisesti ajateltu päävastuun olevan kelpoisuuden omaavilla sosiaalityöntekijöillä. Myös sosiaalihuoltolakiin (10 §) on kirjattu, että jokaisella kunnalla tulee olla sellaisen asiakastyöhön osallistuvan viranhaltijan palveluja, joilla on sosiaalityöntekijän ammatillinen kelpoisuus. Ministeriön tehtäväkannanmalli on suositus, joka ei velvoita kuntia. Jos sosiaalityöntekijän vakanssit häviävät kokonaan aikuissosiaalityöstä, on selvitettävä, miten sosiaalityö ja sen koordinoiva rooli hoidetaan.

#### SAS-menettely/Sijoitukset laitos- ja palveluasumiseen

Viime vuonna sosiaaliamies kiinnitti raportissaan kuntien huomiota päätöksenantomenettelyyn laitos- ja palveluasumiseen sijoittamisen yhteydessä. Etelä-Suomen lääninhallituksen ratkaisun (31.12.2008) mukaan päätös, oli se kielteinen tai myönteinen, on aina annettava. Kotkassa ei myöskään ole ollut käytössä mitään lomaketta, jolla omaiset tai asiakas voisi hyllyssä hakea sijoitusta. Menettelyä ei ole katsottu tarpeelliseksi muuttaa, eikä päätöksiä edelleenkaan anneta.

#### Etelä-Suomen lääninhallituksen selvitys lastensuojelulain toimeenpanosta

Lääninhallituksen selvityksessä, **Suojeleeko laki lasta II** (2009) haluttiin selvittää mm. uudessa lastensuojelulaissa määriteltyjen käsittelyaikojen toteutumista. Lastensuojeluilmoituksista käsiteltiin lain (26 §) vaatimassa 7 päivässä n. 80 %. Lastensuojelutarpeen selvityksistä

pystyttiin lastensuojelulain (27 §) vaatimassa 3 kk määräajassa tekemään 61 %. Lastensuojelutyössä oli 14 sosiaalityöntekijää, joista 12 oli päteviä. Sosiaalityöntekijää kohti oli keskimäärin 47 asiakasperhettä. Lastensuojeluilmoituksia tehtiin kyselyn tarkastelujaksolla 1.9.2008 - 31.8.2009 yhteensä 463 kpl ja niistä johti kyselyn mukaan asiakkuuteen eli ainakin lastensuojelutarpeen selvitykseen 403 kpl. Asiakassuunnitelmat tehtiin 95 %:e lastensuojelun tarpeessa olevista lapsista. Huostaan otettujen lasten vanhemmille laadittiin erilliset asiakassuunnitelmat n. 10 %:e.

Kotkan päätös keskittää lastensuojelutyö yhteen yksikköön antaa mahdollisuuden uusiin työjärjestelyihin. Työkäytäntöjä voidaan yhtenäistää ja työn sujuvuus todennäköisesti paranee. Varsinkin lastensuojelutarpeen selvityksissä on silti lain edellyttämään käsittelyaikaan kuroamista. Asiakasperheitä on työntekijää kohti huomattavasti enemmän kuin suositukset sallivat. Ilman henkilöstön lisäystä tuskin päästään lain edellyttämiin käsittelyaikoihin.

#### Oikeusturvakeinojen käyttäminen

Kotkassa tehtiin sosiaalihuollon asiakaslain mukaisia muistutuksia viime vuonna ainoastaan 1 kpl, joka koski vanhuspalveluita. Muistutuslomake lisättiin viime vuoden lopulla Kotkan kotisivuille. Vaikka sosiaaliasiamies on neuvonut myös kotkalaisia asiakkaita useasti muistutuksen laatimisessa, lopulta niitä tehdään vain harvoin. V. 2009 Kotkasta ei jätetty sosiaalihuollon asioista kanteluja Etelä-Suomen lääninhallitukselle.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan jaosto käsitteli viime vuonna 57 oikaisuvaatimusta viranhaltijain päätöksistä. Lautakunta antoi ainoastaan 3 päätöstä, joilla se muutti tai palautti asian uudelleen käsiteltäväksi. Jaoston päätöksistä valitettiin edelleen hallinto-oikeuteen 9 tapauksessa. Viime vuoden aikana Kouvolan hallinto-oikeus muutti tai palautti lautakunnan ratkaisun 4 kertaa. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei tullut v. 2009 aikana yhtään ratkaisua.

## **4.5 Kouvola**

Asiakastapauksia oli v. 2009 yhteensä 243 kpl. Tapaukset jakautuivat tehtäväalueittain: toimeentulotuki 118 kpl, lastensuojelu 21 kpl, vanhuspalvelut 37 kpl, vammaispalvelut 9 kpl, kehitysvammahuolto 2 kpl, omaishoidon tuki 4 kpl, perheasiat 14 kpl, kotipalvelu 2 kpl, päihdehuolto 3 kpl, lasten päivähoido 0 kpl, sosiaalityö 8 kpl, muu palvelu 25 kpl.

Kuuden kunnan yhdistyminen uudeksi Kouvolaksi viime vuoden alusta oli valtava organisaatiomuutos. Muutos jatkuu ja sosiaalihuollon toimintoja ja organisaatiota kehitetään edelleen voimakkaasti. Muutokset näkyivät tietysti myös asiakkaiden yhteydenotoissa. Mitään valtavaa asiakasvyöryä ei kuitenkaan tullut. Jos vertaa vuoden 2008 asiakasmääriin ja laskee yhteen aiemman kuuden kunnan asiakastapaukset (251 kpl), viime vuonna asiakkaiden yhteydenottoja oli jopa hiukan vähemmän. Tehtäväkohtaisesti tarkasteltuna ainoa selvä ja merkittävä lisäys tapahtui vanhuspalvelujen asiakastapahtumissa. Niitä oli edellisenä vuonna 20 kpl, eli lähes kaksi kertaa vähemmän kuin viime vuonna.

Viime vuonna asiakkaat ottivat hyvin usein yhteyttä sosiaaliasiamieheen pelkästään siitä syystä, etteivät tienneet missä tai kuka heidän asiaansa uudessa organisaatiossa hoitaa. Myös

vastuut uudessa organisaatorakenteessa herättivät kysymyksiä. Tilaa- ja tuottajamallia ihmeteltiin, mutta se ei sinänsä herättänyt suurta epäilyä tai vastustusta.. Sen sijaan **selkeää tiedotusta** palveluista ja mihin ottaa yhteyttä missäkin tilanteessa kaivattiin. Tietoja ei löytynyt puhelinluettelosta ja kaupungin kotisivuilla yhteystiedot olivat pitkään hyvin puutteelliset. Eniten kysyttiin sosiaalipalvelutoimistojen yhteystietoja sekä tietoa puhelinajoista. Sosiaaliamies yritti usein selvittää asiakkaiden puolesta erilaisia ongelmatilanteita. Aina kaupungin puhelinkeskuksesta ei saanut ajantasaista tietoa. Keskus ruuhkautui, kun suorita yhteystietoja ei ollut.

Ongelmat tiedotuksesta johtuivat aluksi osittain siitä, että organisaatio ja toimintatavat eivät olleet heti vuoden vaihtuessa valmiita. Työntekijöitä siirtyi vielä yksiköistä toisiin ja tiettyjä tehtäviä keskitettiin. Paljon on saatu aikaan ja tilanne on nyt tiedotuksenkin suhteen aivan toinen kuin vuosi sitten. Esimerkiksi Kouvolan kotisivut ovat täydentyneet hyvin ja ovat asiakkaan kannalta harvinaisen selkeät ja loogisesti rakennetut.

Yllättävän vähän on tullut kritiikkiä siitä, että palveluiden keskittämisen myötä jotkut palvelut ovat siirtyvät kauemmaksi ja asiakkaan on liikuttava enemmän. Sosiaaliamiehelle on välittynyt käsitys, että asiakkaille on **tärkeämpää palvelujen saatavuus ja sujuminen** yleensä kuin pidentyneiden välimatkojen tuoma haitta. Uudessa, paisuneessa palvelurakenteessa on kuitenkin vaarana, että **yhteistyö eri sosiaalihuollon sektoreiden välillä heikenee**. Asiakasta voidaan esimerkiksi ohjata kotihoidon palveluista vammaispalvelun asiakkaaksi. Vammaispalvelusta asiakas saatetaan taas palauttaa kotihoidon puoleen ilman, että viranomaiset selvittävät asiakkaan tilannetta kunnolla keskenään. Kärjistynein esimerkki on lapsiperheiden kanssa tehtävän sosiaalityön ja lastensuojelun vähäisestä yhteistyöstä. Joissakin tilanteissa, kun on katsottu, että kaikki keinot lapsiperheen kanssa on käytetty, eikä taloudellista avustamista toimeentulotuella voida jatkaa, on ongelmaa pyritty ratkaisemaan tekemällä lastensuojeluilmoitus. Ilmoitukset eivät välttämättä ole johtaneet toimenpiteisiin. Menettely on asiakasperheelle hyvin hämmentävää ja murentaa luottamusta. Jos huoli lastensuojelumielessä herää, olisi luontevinta selvittää tilannetta ensin yhteistyössä lastensuojelutyöntekijöiden kanssa.

#### Toimeentulotuki ja sosiaalityö

Toimeentulotukea koskevia asiakastapauksia oli v. 2009 yhteensä 118 kpl. Edellisenä vuonna kuuden kunnan alueella asiakastapauksia oli 100 kpl. Asiakasyhteydenottoja sävyttivät viime vuonna erityisesti toimeentulotuen palvelutakuun määräaikojen ylitykset sekä yhteyksien saantiin liittyvät ongelmat ja epätietoisuus.

Aikuissosiaalityön ja toimeentulotuen osalta yhteystiedot ja puhelinajat mm. kaupungin internet-sivuille saatiin kuntoon syksyllä. Vasta silloin otettiin käyttöön myös yhtenäiset puhelinajat sosiaalipalvelutoimistoissa. Käytäntöjen luomiseen kulunut siirtymäaika oli liian pitkä ottaen huomioon, että toimeentulotuki on viimesijainen sosiaaliturvaetus, jonka saatavuus on kaikissa tilanteissa turvattava.

Toimeentulotukipäätösten antaminen palvelutakuun seitsemän arkipäivän määräajassa ei viime vuonna toteutunut vielä kaikkien asiakkaiden kohdalla. Jokunen asiakas on kertonut määräajan ylittyneen päätöksissään useana kuukautena. Suurin osa käsittelyaikaa koskevistä

yhteydenotoista on tullut saman sosiaalipalvelutoimiston alueelta. Palvelutakuun määräajan ylittymistä koskevat yhteydenotot ovat vähentyneet, mutta kuluvana vuonnakin niitä on tullut muutamia.

Toimeentulotukilaskelmissa ns. tulojen ”vyörytys” tuen hakemista edeltäviltä kuukausilta on tullut usein esille. Sitä on pidetty kohtuuttomana etenkin, jos asiakas ei näin ole saanut lainkaan tukea tilanteessa, johon on hakenut apua. Pieniä eroja toimistojen välillä toimeentulotuen myöntämiskäytännöissä on tullut vielä esiin vuoden mittaan, vaikka ohjeistus on periaatteessa yhtenäinen.

Toimeentulotuki- ja sosiaalityön toimintamallia on kehitetty voimakkaasti STM:n Sosiaalihuollon ammatillisen tehtävärakennesuosituksen (STM 2007:14) mukaiseksi. Tehtäväjako aikuisten palveluissa perustuu pitkälti tiimityöhön sosiaalityöntekijöiden, sosiaaliohjaajien ja etuuskäsittelijöiden kesken. Sosiaaliohjaaja tapaa henkilökohtaisella käynnillä uudet asiakkaat, jolloin kartoitetaan sosiaalityön palvelujen tarvetta. Entisten kuntien sosiaalitoimistojen palvelupisteet ovat säilyneet Elimäkeä lukuun ottamatta. Sosiaalipalvelutoimistot ovat Inkeröisissä, Koriolla, Kouvolassa, Kuusankoskella ja Valkealassa. Jaalassa sosiaaliohjaaja on tavattavissa kerran viikossa. Palvelujen alueellinen saatavuus on näin turvattu. Toimintamallin muutoksesta on tullut myös jonkin verran kritiikkiä etenkin entisten Kouvolan ympäristökuntien asiakkailta. Oheinen asiakkaan luvalla kirjattu kommentti kiteyttää sosiaaliasiamiehelle välittynyttä palautetta.

*” Huonommaksi on palvelu mennyt, kun kunnat yhdistettiin. Ennen oli sama työntekijä, joka hoiti asioitani ja tiesi tilanteeni. Nyt on mennyt luukulta luukulle pompotte-luksi ja asiaani käsittelee aina eri henkilö. Ennen tehtiin kotikäyntejäkin ja työntekijä oli mm. huolissaan terveydentilastani. Pitäisi vähän auttaa ihmistä muutenkin kuin vain laskea kylmiä toimeentulotukilaskelmia. ”*

#### Vanhuspalvelut

Vanhusten asioissa yhteyttä sosiaaliasiamieheen ottavat pääsääntöisesti omaiset. Yhteydenotot lisääntyivät v. 2009 merkittävästi. Sama suuntaus näkyi myös muistutuksissa ja kante-luissa. Vanhustenhuoltoa koskevia muistutuksia tehtiin 9 kpl ja kanteluita lääniin 5 kpl. Koet-tuja epäkohtia löytyi yhtä lailla yksityisten palveluntuottajien kuin kunnan omien palvelujen piiristä. Vanhustenhoito on ollut näkyvästi esillä mm. eduskunnan oikeusasiamiehen tekemän selvityksen myötä, mutta mitään erityistä yhteistä tekijää tapausten näin suureen lisääntymi-seen ei näytä olevan. Yhteydenotot perustuvat vanhusten ja omaisten kokemukseen ja ne ovat olleet sinänsä asiallisia ja vakavasti otettavia. Valvontaan ja sen suunnitelmallisuuteen onkin nyt kiinnitetty Kouvolassa erityistä huomiota.

#### Etelä-Suomen lääninhallituksen selvitys lastensuojelun toimeenpanosta

Etelä-Suomen lääninhallituksen selvityksessä, **Suojeleeko laki lasta II** (2009) kysyttiin mm. lastensuojelulain edellyttämien käsittelyn määräaikojen toteutumisesta. Lastensuojelutarpeen selvityksistä tehtiin lastensuojelulain (27§) vaatimassa 3 kk:n määräajassa n. 40 %. Lasten-suojelutyötä tekevistä 20 sosiaalityöntekijästä vain 11 oli päteviä. Uuden Kouvolan myötä lisättiin 3 sosiaalityöntekijän virkaa, mutta silti yhdellä sosiaalityöntekijällä arvioitiin olevan 30 - 100 asiakasperhettä. Työ näyttää jakautuvan epätasaisesti. Asiakassuunnitelmia lasten-

suojelun tarpeessa oleville lapsille on pystytty tekemään arviolta 90 %:e lapsista. Huostaan otettujen lasten vanhemmille suunnitelmia arvioitiin laaditun 20 %:e tapauksista. Lastensuojeluilmoituksia tehtiin ajalla 1.1. - 31.8.2009 yhteensä 1232 kpl, joista johti asiakkuuteen 829 kpl.

Näiden lukujen valossa näyttää melko mahdottomalta selviytyä nykyisellä henkilöstövahvuudella kaikista lastensuojelulain velvoitteista. Tämän vuoden puolella on saatu palkata lastensuojelun avopalveluihin hiukan lisätyövoimaa. Se helpottaa tilannetta, muttei todennäköisesti riitä.

#### Oikeusturvakeinojen käyttäminen

On selvää, että Kouvolan yhdistymisestä seurannut sosiaalihuollon toimintatapojen yhtenäistäminen antoi aiempaa useammin aiheita hakea oikaisua tai valittaa päätöksistä. Oikaisuvaatimuksia tehtiin 148 kpl ja valituksia Kouvolan hallinto-oikeuteen jätettiin 38 kpl. Etenkin asiakasmaksujen yhtenäistäminen aiheutti paljon tyytymättömyyttä. Se ei kuitenkaan näkynyt erityisesti sosiaaliamiehen yhteydenotoissa.

Sosiaalihuollon asiakaslain mukaisia muistutuksia kohtelusta tai menettelystä tehtiin runsaasti, yhteensä 25 kpl (toimeentulotuki 7 kpl, vanhusten laitoshoidon 3 kpl, vanhusten asumispalvelut 6 kpl, lastensuojelu 5 kpl, vammaispalvelu 3 kpl, perheoikeudelliset palvelut 1 kpl). Kanteluja Etelä-Suomen lääninhallitukselle jätettiin myös aiempaa enemmän, yhteensä 10 kpl. Muistutus on kantelua kevyempi ja nopeampi keino saada asiakkaan kokemat epäkohdat esille ja käsittelyyn sosiaalihuollon organisaatiossa. Vaikka muistutuksia tuli viime vuonna ennätyksellisen paljon, ne saattoivat jonkin verran vähentää tarvetta raskaampaan kantelunnettelyyn.

## **4.6 Pyhtää**

Pyhtäällä asiakastapauksia oli aiempaa vähemmän v. 2009. Seitsemästä asiakastapauksesta 5 koski toimeentulotukea, 1 vanhuspalveluja ja 1 muita asioita. Kahtena edellisenä vuonna tapauksia on ollut kumpanakin 11 kpl.

Pyhtään kunnassa viime vuoden lopun lomautukset koskivat myös koko sosiaalihuollon henkilöstöä. Kahdessa yhteydenotossa asiakas kertoi asiansa hoidon viivästyneen lomautusten takia. Pyhtäällä pitkään auki ollut sosiaalipalvelupäällikön virka saatiin vihdoin viime vuonna täytettyä. Sosiaalihuollossa toimii kolme kelpoisuusehdot täyttävää sosiaalityöntekijää. Mm. toimeentulotukiasioissa ja vammaispalveluissa on tällä hetkellä henkilövajausta sikäli, että vakituisen sosiaalityöntekijän sijaisena toimiva työntekijä ei ole kokoaikainen. Yksi sosiaalityöntekijä hoitaa myös yhdistettyä koulukuraattorin virkaa.

Lastensuojeluun on varattu 50 % yhden viranhaltijan työajasta. Kaikki lastensuojeluilmoitukset on käsitelty lastensuojelulain (26 §) edellyttämässä 7 arkipäivän määräajassa. 95 % ilmoituksista on johtanut asiakkuuteen. Asiakassuunnitelmat on tehty kaikista lastensuojelun tarpeessa olevista lapsista. Lastensuojelutyöntekijällä on 10 asiakasperhettä ja saman verran so-

siaalityön asiakasperheitä. Vaikka mm. laissa säädetyt määräajat näyttävät toteutuvan, työn tekee haasteelliseksi työajan jakaminen usealle tehtäväalueelle.

Pyhtäällä tehtiin yksi sosiaalihuollon asiakaslain mukainen muistutus viime vuonna. Yhtään kantelua lääninhallitukselle ei tehty. Lautakunta käsitteli 4 kpl oikaisuvaatimuksia viranhaltijain päätöksistä. Niistä lautakunta muutti tai palautti uudelleen käsiteltäväksi yhden tapauksen. Lautakunnan päätöksistä ei valitettu kertaakaan hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus ei myöskään palauttanut tai muuttanut vuoden aikana yhtään päätöstä. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ei tullut ratkaisuja v. 2009.

## 5 OIKEUSTURVAKEINOJEN KÄYTTÄMINEN

### 5.1 Oikaisuvaatimukset, valitukset ja muistutukset

Sosiaaliasiamies kysyi kunnista oikeusturvakeinojen käyttämisestä vuonna 2009. Sosiaalihuollon päätökseen tyytymätön voi tehdä ensin **oikaisuvaatimuksen**. Jos päätöstä ei voida oikaista suoraan viranhaltijapäätöksellä, se käsitellään kunnan sosiaalihuollosta vastaavan lautakunnan jaostossa. Lautakunnan päätöksestä voi **valittaa hallinto-oikeuteen**. Kymenlaakson alueen valitukset käsittelee Kouvolan hallinto-oikeus. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi tietyissä tapauksissa valittaa edelleen Korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ns. ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ovat sosiaalihuollon asiakaslain mukainen **muistutus** ja **kantelut** aluehallintovirastoille, eduskunnan oikeusasiamiehelle tai oikeuskanslerille.

Asiakas voi tehdä sosiaalihuollon asiakaslain (SHAL 23 §) mukaisen **muistutuksen** saamastaan huonosta kohtelusta tai menettelystä sosiaalihuoltoon liittyvässä asiassa. Muistutus osoitetaan lain mukaan sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle kunnassa. Muistutusmenettely on helpottunut sikäli, että lähes kaikkien kuntien kotisivuille on lisätty apulomake muistutuksen tekemiseksi. Sosiaaliasiamies neuvoo muistutuksen tekemisessä ja myös avustaa tarvittaessa sen laatimisessa. Kynnys muistutuksen laatimiseen näyttää silti olevan korkea. Muistutuksia tehdään vähän siihenkin nähden, kuinka usein asiamies neuvoo asiakkaita muistutusasioissa.

TAULUKKO 3. Oikeusturvakeinojen käyttäminen v. 2009

	Muistutuksia	Oikaisu-vaatimuksia/niistä toimeentulotukea koskevia	Lautakunta Palautti/muutti	Valituksia Hallinto-oikeuteen	Hao Muutti/palautti	KHO:n ratkaisuja
Hamina	0	17/7	4	3	0	2
Iitti	0	15/8	2	1	1	0
Kotka	1	57/41	3	9	4	0
Kouvola	25	148/42	27	38	8	5
Pyhtää	1	4/1	1	0	0	0
Kaakon Kaksikko	2	8/2	2	1	0	1

## 5.2 Kantelut Etelä-Suomen lääninhallitukselle

Kymenlaakson kunnista tehtiin sosiaalihuollon kanteluita v. 2009 yhteensä 15 kpl. Kaikki kantelut tulivat viime vuonna Kouvolasta. Ne jakautuivat seuraavasti: lastensuojelu 5 kpl, lasten päivähoito 1 kpl, sosiaalityö 1 kpl, toimeentulotuki 2 kpl, vanhuspalvelut 5 kpl ja vammaispalvelut 1 kpl.

Ratkaistuja kanteluasioita Kymenlaakson kunnista oli viime vuonna myös 15 kpl. Kanteluiden käsittelyajat ovat tällä hetkellä yli 8 kk, joten viime vuonna ratkaistuista kanteluista suuri osa oli saapunut jo v. 2008. Kanteluasioita ratkaistiin kunnittain ja tehtäväalueittain seuraavasti:

Hamina, yht. 3 kpl, lasten päivähoito 2kpl, lastensuojelu 1 kpl

Kotka, yht. 1 kpl, muut asiat 1 kpl

Kouvola, yht. 9 kpl, lasten päivähoito 1 kpl, vanhuspalvelut 4 kpl, lastensuojelu 4 kpl

Pyhtää, yht. 2 kpl, vanhuspalvelut 1 kpl, muut asiat 1 kpl

Ratkaistuista kanteluista 1 raukesi, 1 siirrettiin ja 5 ei aiheuttanut toimenpiteitä. Muissa tapauksissa toimenpiteitä olivat: käsityksen ilmaiseminen 2 kpl, huomion kiinnittäminen 5 kpl ja huomautus 1 kpl.



## 6 YHTEENVETO KEHITTÄMISEHDOTUKSISTA

- Kuntien sosiaalitoimissa käydään läpi toimeentulotuen myöntämiskäytännöt ja miten toimeentulotukilakia sovelletaan etenkin tulojen jaksotuksen, perusosan alentamisen ja asumismenojen kohtuullistamisen kohdalla. Menettelyjen lainmukaisuus, yhtenäiset käytännöt ja asiakkaiden perusoikeuksien toteutuminen varmistetaan.
- Sosiaalisen luototuksen järjestämismahdollisuudet selvitetään kunnissa. Palvelu sopii erityisen hyvin järjestettäväksi seudullisesti usean kunnan kanssa yhteistyössä.
- Sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun myöntämiskäytäntöjä kunnissa tarkistetaan siten, että tulo- ja ikärajoista voidaan jonkin verran joustaa. Kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon myös asiakkaan todellinen palveluntarve ja kykeneekö hän käyttämään julkisia liikennevälineitä.
- Kunnat kiirehtivät vammaispalvelulaissa mainittujen henkilökohtaisen avun vaihtoehtoisten järjestämistapojen kehittämistä. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja otetaan huomioon hänen toiveensa ja mielipiteensä, miten järjestettynä henkilökohtainen apu parhaiten edistää hänen itenäistä elämäänsä ja osallistumistaan sekä vastaa hänen yksilölliseen avuntarpeeseensa (HE 166/2008).
- Sosiaaliasiamiehen saaman jatkuvan asiakaspalautteen perusteella tiedotusta vammaispalveluista pidetään riittämättömänä. Tiedotuksen suunnitteluun ja parantamiseen kiinnitetään erityistä huomiota.
- Lastensuojelulain mukaisen erillisen asiakassuunnitelman tarve vanhemmuuden tukemiseksi arvioidaan aina lastensuojelun asiakassuunnitelman laatimisen yhteydessä. Suunnitelman tarvetta arvioidaan yhteistyössä vanhempien kanssa. Hallituksen esityksen (HE 252/2006) mukaan tarkoituksena on korostaa vanhempien kuntouttamiseksi tarvittavan tuen ja palvelujen järjestämistä ja työskentelyä heidän kanssaan lapsen kotiuttamisen mahdollistamiseksi.

## LÄHTEET

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2008. 2009. Helsinki.

Eronen, A., Landen, P., Perälähti, A., Siltaniemi, A. & Särkelä, R. 2009. Sosiaalibarometri 2009. ajankohtainen arvio kansalaisten hyvinvoinnista, palveluista ja palvelujärjestelmän muutoksesta. Yhteenveto ja johtopäätökset. Helsinki. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

Etelä-Suomen lääninhallitus. Sosiaali- ja terveysosaston julkaisu 04/2009. Suojeleeko laki lasta II – Selvitys lastensuojelulain toimeenpanosta Etelä-suomen läänin kunnissa

Gottberg, Eva.1997. Lapsen huolto, huoltoriidat ja pakkotyöntöönpano. Turku. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden julkaisusarja A:93.

Narikka, J. (toim.).2006. Sosiaali- ja terveyspalvelujen lainsäädäntö käytännössä. Helsinki. Tietosanoma Oy.

Pölkki, M.2010. Uhkasakko pakotti Kuopion lisäämään sosiaalityöntekijöitä. Helsingin Sanomat 7.3.2010, Kotimaa, A 10.

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. 2009. Helsinki. Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos.

Sarvimäki, Pirjo & Siltaniemi, Aki (toim.). 2007. Sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävärakennesuositus. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007:14. Helsinki.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma Kaste 2008 – 2011. STM:n julkaisuja 2008:6. Helsinki.

Vanhusten ympärivuorokautisten palvelujen valvontasuunnitelman toimeenpano-ohjelma vuodelle 2010. 2010. Valvira. Aluehallintovirasto.

[www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

## LIITE 1

KYSELY OIKEUSTURVAKEINOJEN KÄYTTÄMISESTÄ V. 2009  
SOSIAALIASIAMIEHEN SELVITYSTÄ VARTEN

## MUISTUTUKSET v. 2009

Tehtyjen sosiaalihuollon asiakaslain mukaisten muistutusten määrä vuoden 2009 aikana?

Kaikki muistutukset vastineineen tulee toimittaa sosiaaliasiamiehelle. Mikäli asiakas ei ole antanut lomakkeella suostumusta tietojen luovutukseen, kopiot muistutuksista toimitetaan niin, että niistä on henkilötiedot peitetty/poistettu.

## MUUTOKSENHAKU v. 2009

Kuinka monta (kpl) sosiaalihuollon asiakkaiden tekemää oikaisuvaatimusta viranhaltijan päätöksestä lautakunta käsitteli vuonna 2009?

Kuinka monta viranhaltijan päätöstä lautakunta muutti tai palautti uudelleen käsittelyyn?

Kuinka monta (kpl) oikaisuvaatimuksista koski toimeentulotukea?

Kuinka monta valitusta tehtiin v. 2009 aikana sosiaalilautakunnan päätöksistä hallinto-oikeuteen?

Kuinka monta kertaa hallinto-oikeus on vuoden 2009 aikana muuttanut lautakunnan ratkaisua tai palauttanut sen uudelleen käsiteltäväksi?

Kuinka monta korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua kuntaan on tullut vuonna 2009?  
(tehtäväalue/kpl)

Pyydän palauttamaan vastaukset postitse tai sähköpostitse 5.3.2010 mennessä.

## KIITOKSET YHTEISTYÖSTÄ!

Sirkku Bilaletdin  
Sosiaaliasiamies  
Kaakkois-Suomen sosiaalialan  
osaamiskeskus, Socom Oy  
Salpausselänkatu 40 A

Salpausselänkatu 40 A  
45100 KOUVOLA  
p. (05) 353 0830, 040 728 7313  
sirkku.bilaletdin@socom.fi