

## HELSINGIN SOSIAALIASIAMIESTEN SELVITYS KAUPUNGINHALLITUKSELLE 2012

Koonnut  
Marja-Terttu Soppela

## SISÄLLYSLUETTELO

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Johdanto .....   | 1  |
| 2   | Sosiaaliasiamiestoiminta 2012 .....  | 3  |
| 2.1 | Sosiaalihuollon asiakaslain säätämät tehtävät ja päivittäinen työ .....  | 3  |
| 2.2 | Sosiaaliasiamiestyössä käytettävissä olevat resurssit vuonna 2012 .....  | 4  |
| 3   | Yhteydenotot sosiaaliasiamieheen .....   | 5  |
| 4   | Huomioita sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta Helsingissä .....   | 6  |
| 4.1 | Huomiota tarvitaan asiakkaan tilanteeseen ja palvelusuunnitelmaan .....  | 6  |
| 4.2 | Huomiota tarvitaan asiakkaiden kanssa tehtävään työhön .....   | 7  |
| 4.3 | Huomiota tarvitaan tarpeellisten työntekijäresurssien arviointiin.....   | 9  |
| 4.4 | Vastuualueittaisia huomioita aikuisten palveluiden vastuualueelta<br>toimeentulotukiasioista .....                           | 10 |
| 4.5 | Muita huomioita aikuisten palvelujen vastuualueelta .....  | 13 |
| 4.6 | Vastuualueittaisia huomioita lapsiperheiden palveluiden vastuualueelta.....  | 15 |
| 4.7 | Vastuualueittaisia huomioita vanhusten palveluiden vastuualueelta .....  | 18 |
| 4.8 | Vastuualueittaisia huomioita päivähoiton palveluiden vastuualueelta.....   | 20 |
| 5   | Millaiset lainkohdat ja näkökulmat pitäisi saada elämään? .....  | 20 |
| 6   | Milloin aito huomio asiakkaan asemaan voi kääntyä resurssisäästökseksi ja palveluiden<br>vahvemmaksi vaikuttavuudeksi? ..... | 25 |
| 7   | Millaiset pysyvät rakenteet asiakkaiden aseman kehittämiseksi saataisiin luotua?.....  | 27 |

## 1 Johdanto

Vuoden 2012 sosiaaliasiamiehen selvityksessä kaupunginhallitukselle selvitetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (myöhemmin asiakaslaki) 24 §:n 5. kohdan mukaisesti sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja aseman kehitystä Helsingissä. Kuva asiakkaan oikeuksien ja aseman kehittymisestä on tullut sosiaaliasiamiehelle asiakkaiden, heidän läheistensä ja asiakkaan asioissa työskentelevien työntekijöiden kanssa käydyistä lukuisista keskusteluista. Sosiaaliasiamies on arvioinut vuosittain myös satoja sosiaalihuollon asiakkaille tehtyjä päätöksiä sekä tutustunut asiakkaiden rekisteritiedoissa olleisiin kirjauksiin. Ajoittain sosiaaliasiamies on myös osallistunut asiakkaiden asioissa järjestettyihin palaverihin.

Sosiaaliasiamiehen työalueeseen kuuluu sekä yksityinen että julkinen sosiaalihuolto. Vuotta 2012 koskeva selvitys on koottu kolmen sosiaaliasiamiehen asiakasyhteydenotoista, ja heille työssään kertyneistä havainnoista. Sosiaaliasiamies Suvi Lepoluoto työskenteli sosiaaliasiamiehenä 1.1. -31.8.2012 välisen ajan ja sosiaaliasiamies Jaana Iivonen 1.9. – 31.12.2012. Marja-Terttu Soppela työskenteli koko vuoden ja vastasi sosiaaliasiamiehille kertyneen materiaalin ja sosiaaliasiamiestyössä tehtyjen havaintojen kokoamisesta valmiiksi selvitykseksi. Sosiaaliasiamiekselvitys on aina aikaa vievä prosessi, johon kaikki kolme sosiaaliasiamiestä ovat osallistuneet oman työnsä ohella.

”Muistutus- ja sosiaaliasiamiesjärjestelmällä on haluttu kiinnittää erityistä huomiota sosiaalihuollon laatuun sekä asiakkaan kohteluun sosiaalihuollossa. Muistutusjärjestelmä ja sosiaaliasiamiesjärjestelmä ovat siis myös tapoja saada tietoa niistä epäkohdista, joita kunnassa mahdollisesti on sosiaalihuollon järjestämisessä. Näiden järjestelmien avulla päätöksentekijän – kunnanvaltuuston, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen sekä virkamiesten – on mahdollista saada tietoa, jota voidaan käyttää päätöksenteossa esimerkiksi varattaessa tarpeenmukaisia määrärahoja sosiaalihuoltoon.” (STM Oppaita 2001: 11 s. 82).

Vuoden 2012 selvityksessä on pyritty arvioimaan edellisten vuosien tapaan asiakkaan asemaa ja oikeuksien toteutumista. Sosiaaliviraston palvelut toteutettiin vuonna 2012 vielä lapsiperheiden, aikuisten, vanhusten sekä päivähoidon vastuualueilla. Vuoden 2013 alusta palvelut asiakkaille ja potilaille on järjestetty sosiaali- ja terveystieteiden yhdistymisen myötä kolmella eri osastolla: perhe- ja sosiaalipalvelut osastolla, sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut osastolla sekä terveys- ja päihdepalvelut osastolla. Vaikka palveluiden organisatorinen rakenne muuttui virastojen yhdistyessä, säilyi sosiaalihuollon asiakkaan asemaan ja oikeuksiin liittyvä lainsäädäntö ennallaan.

Ainoastaan päivähoido leikkipuistotoimintoihin siirtyi varhaiskasvatustalokseen 1.1.2013. Päivähoidon muutokset kytkeytyivät myös valtakunnalliseen muutokseen, jossa päivähoido siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Tähän muutokseen liittyi myös lainsäädännöllisiä muutoksia. Huolimatta päivähoidon hallinnollisista ja lainsäädännöllisistä muutoksista, jäivät päivähoidoon liittyvät asiakasasiat edelleen sosiaaliamiehen vastuualueelle.

Helsingin sosiaalitaloksesta toteutettiin 2012 kaksi suurempaa organisatorista muutosta toimeentulotukissa ja lastensuojelussa. Sosiaalinen ja taloudellinen tuki organisoitiin kolmeen yksikköön: sosiaalityön, ohjauksen ja toimistopalvelujen yksikköön. Kaikkien alle 25-vuotiaiden, uusien asiakkaiden sekä 17 prosenttia muista asiakkaista oli tarkoitus saada toimeentulotukipäätöksensä sosiaalityön yksiköstä, ja muille toimeentulotuen asiakkaille päätökset tuli tehdä sosiaaliohjauksen yksikössä. Päätösten toimeenpanosta vastasi toimistopalvelujen yksikön työntekijät.

Lastensuojelussa avohuollon lastensuojelutyö organisoitiin työprosessin osalta siten, että lastensuojeluilmoitusten vastaanotto ja lastensuojelutarpeen arviointi käsiteltiin toisaalla ja mikäli lastensuojelun asiakkuus jatkui, siirtyi asiakkuus suunnitelmallisen sosiaalityön yksikköön. Jos avohuollon tukitoimet eivät ole olleet riittäviä, on asiakkuus jatkunut jo aiemmin tehdyn organisaatiomuutoksen mukaan Sinu- tai Perhehoitoyksikössä sen mukaisesti, sijoitettiin lapsi tai nuori sijoitettu lastenkotiin, perhekotiin tai sijaisperheeseen.

Sosiaalitaloksesta toteutettavat organisatoriset muutokset vaikuttavat aina asiakkaiden kanssa tehtävään työhön ja heidän saamiinsa palveluihin. Organisatoriset muutokset näkyvät myös sosiaaliamiehelle lisääntyneinä asiakasyhteydenottoina. Eniten organisatoriset muutokset näkyivät 2012 sosiaaliamiehelle toimeentulotuen asiakkaiden yhteydenotoissa. Asiakkaat eivät aina tiedäneet, kuinka toimia uudessa tilanteessa ja keneen he voisivat ottaa yhteyttä. Asiakkailta oli vaikeuksia omien työntekijöidensä tavoittamisessa. Välillä asiakkaiden toimittamia papereita myös katosi tai asiakkaat saaneet päätöksensä lain säätämissä määräajoissa.

Toimeentulotuen asiakkaille ja työntekijöille nämä organisatoriset muutokset tulivat kaksi kertaa eteen saman vuoden aikana, ensin työnjaollisena muutoksena alkuvuodesta ja sitten uudelleen loppuvuodesta yksiköiden valmistautuessa vuoden vaihteen sosiaali- ja terveysviraston yhdistymiseen. Kaksi samalle vuodelle ajoittunutta organisatorista muutosta olivat kohtuuttomia sekä asiakkaille että työntekijöille. Organisatoriset muutokset tulisi aina arvioida myös yksittäisten asiakkaiden näkökulmasta, ja muutosten kielteiset vaikutukset asiakkaille pitäisi minimoida. Asiakkaille tulisi jättää myös mahdollisuus säilyttää heidän yksilöllisiin tilanteisiinsa perehtyneet työntekijät samoina.

Vuoden 2012 sosiaaliasiamiesselvitys annetaan mielenkiintoisessa, kahden ison organisaation, yhdistymistilanteessa. Monet tässäkin selvityksessä esille nostetut asiat ovat olleet mukana jo aiemmissa sosiaaliasiamiesselvityksissä. Uuden sosiaali- ja terveystoimen yhdistymisen tavoitteena on ollut vähentää potilaiden ja asiakkaiden pallottelua luukulta toiselle, lisätä hoitoketjuihin joustavuutta ja sujuvuutta ja vähentää päällekkäistä työtä sekä tilanteita, joissa tiedon kulku katkeaa. Sosiaaliasiamies näkee paljon hyvää sosiaalihuollollista työtä ja asiakkaiden oikeuksien mukaista toimintaa ja päätöksentekoa, sosiaaliasiamiehen tulee kuitenkin tuoda myös ne heikommin toteutuvat puolet esille.

## 2 Sosiaaliasiamiestoiminta 2012

### 2.1 Sosiaalihuollon asiakaslain säätämät tehtävät ja päivittäinen työ

Sosiaalihuollon asiakaslain 24§:ssä sosiaaliasiamiehen tehtäviksi säädetään:

- 1) neuvoo asiakkaita tämän lain soveltamiseen liittyvissä asioissa;
- 2) avustaa asiakasta 23 §:n 1 momentissa tarkoitetussa asiassa (muistutus);
- 3) tiedottaa asiakkaan oikeuksista;
- 4) toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi; sekä
- 5) seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle.

Sosiaaliasiamiehen päivittäinen työ on vastata sosiaalihuollon asiakkaiden, heidän läheistensä, asiakkaiden asioissa työskentelevien työntekijöiden ja ei vielä - asiakkaana olevien yhteydenottoihin ja tiedusteluihin. Nämä yhteydenotot tulevat puhelimitse, kirjeitse tai sähköpostitse. Sosiaaliasiamies neuvoo yhteydenottajaa lainsäädäntöön ja sosiaalihuollon toimintakäytäntöihin liittyvissä asioissa. Kaikkiaan sosiaalihuollon asiakkaan asemaa sääteleviä lakeja on noin 35.

Sosiaaliasiamies arvioi asiakkaan luvalla myös hänelle tehtyjä erilaisia sosiaalihuollon päätöksiä sekä katsoo asiakkaan rekisteritietojen kirjauksia. Sosiaaliasiamies osallistuu ajoittain myös asiakkaan asioissa järjestettyihin tapaamisiin. Asiakastapaamisia oli niin lastensuojelullisissa, toimeentulotukeen, omaishoitoon kuin vammais- ja vanhustenhuoltoonkin liittyvissä asioissa. Välillä sosiaaliasiamies tapasi asiakasta asiakkaan kokonaistilanteen selvittämiseksi. Asiakkaiden puhumisen ja asioiden selvittelyn tarve oli suuri. Välillä sosiaaliasiamies auttoi asiakasta myös asioiden kirjaamisessa ja eteenpäin saattamisessa, jos asiakas tai hänen läheisensä eivät siihen pystyneet.

Sosiaaliasiamiehen perustyötä on neuvua muistutuksiin, kanteluihin ja muutoksenhakuihinkin liittyvissä asioissa. Asiakslain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutuksen tarkoituksena on saada nopeasti asiakkaan epäoi-

keudenmukaiseksi kokema tilanne tai kohtelu asianomaisen toimipisteen käsiteltäväksi.

Jos sosiaaliasiamies ohjasi asiakasta viemään asiaansa eteenpäin, ohjattiin asiakas pääsääntöisesti tekemään kaupungin sisällä tutkittava muistutus, etenkin kohteluun liittyvissä asioissa. Sosiaaliasiamies joutui kuitenkin arvioimaan sen, oliko kaupungin sisällä tapahtuva tutkinta riittävää vai tuliko asia saattaa kuntien toimintaa valvovan viranomaisen tutkittavaksi. Mikäli kyse oli Helsingin linjauksista tai vakiintuneista toimintakäytännöistä, ei sosiaaliasiamies nähnyt enää tarkoituksenmukaiseksi ohjata asiakasta muistutuksen tekoon.

Säännöllisesti asiakasyhteydenottoja aiheuttivat asiakkaiden rekisteritietojen kirjaukset ja asiakkaita neuvottiin asiassa henkilötietolain mukaisesti. Sosiaaliasiamiehen tehtävänä on toimia tietyllä tavalla tulkkina asiakkaalle asiakkaille tehtyjen päätösten ja työntekijöiden toimintakäytäntöjen kohdalla. Asiakkaan elämään liittyvissä isoissa ratkaisu- ja kriisitilanteissa, etenkin lastensuojeluasioissa, asiakkaat näyttivät jäävän yksin. Välillä asiakasta neuvottiin toimeentulotukihakemuksen tekemisessä välillä muutoksenhaussa. Jos asiakkaalle tehdystä, esimerkiksi toimeentulotukipäätöksessä, oli selkeä virhe tai päätös perustui riittämättömiin tietoihin, sosiaaliasiamies otti yhteyttä päätöksentekijään tai kyseiseen toimipaikkaan. Muutoksenhakuajkojen kestäessä useita kuukausia, pyrittiin tällä toiminnalla estämään asiakkaille aiheutuvia kohtuuttomia tilanteita.

## 2.2 Sosiaaliasiamiestyössä käytävissä olevat resurssit vuonna 2012

Sosiaaliasiamiestoimintaan oli vuoden 2012 aikana käytävissä aikaisempaa vähemmän työntekijäresursseja. Käytävissä olevat resurssit olivat vähentyneet loppuvuodesta 2011 Lilli Autin jäädessä 1.11. virkavapaalle. Sosiaaliasiamiestoiminnasta oli useiden vuosien ajan vastaanottanut kolme sosiaaliasiamiestä, joista kaksi oli toiminut kokoaikaisena ja yksi osa-aikaisena. Lilli Autin jäädessä virkavapaalle sosiaaliasiamiestyöstä vastasivat Marja-Terttu Soppela (50 %) ja sosiaaliasiamies Suvi Lepoluoto (100 %).

Vaikeutuneen työtilanteen vuoksi sosiaaliasiamies Marja-Terttu Soppela siirtyi kokoaikaiseksi sosiaaliasiamieheksi, aluksi 31.8. saakka ja sitten vielä vuoden loppuun. Täyttölupien läpimeno ei uskottu virastojen yhdistymisprosessissa eikä nähty mahdolliseksi saada uutta työntekijää Lilli Autin tilalle. Loppukesästä 2012 ns. muutostyöryhmän esityksessä poistettiin Lilli Autin hoitama vakanssi kokonaan. Yrityksistä huolimatta sosiaaliasiamiesresurssien vähennystä ei saatu muutettua, ja 1.1.2013 sosiaaliasiamiehen resursseja oli käytävissä 40 % vähemmän. Sosiaaliasiamies Suvi Lepoluoto hoiti sijaisuuttaan 31.8.2012 saakka Jaana Iivosen palattua virkavapaalta.

Sosiaaliasiamiesten työtilanne 2012 on ollut vaikea. Puhelinajat ovat olleet osan vuotta ruuhkautuneita eivätkä kaikki yhteydenottajat ole taivottaneet sosiaaliasiamiestä. Sosiaaliasiamiesten viikoittaisia puhelinajoja jouduttiin 1.9. vähentämään pysyvästi neljästä kolmeen, ja ajoittain myös perumaan. Asiakkaiden yhteydenottoopyyntöihin ja asioi-

den tarkempaan selvittelyyn ei pystytty kaikissa tilanteissa riittävän nopeasti reagoimaan.

### 3 Yhteydenotot sosiaaliasiamieheen

Sosiaaliasiamiesyhteydenottoja on vuosittain ollut noin 1 200, vuonna 2011 yhteydenottojen määrä oli 1 347.

Sosiaaliasiamiestilastoinnissa yhteydenotoksi kirjataan asiakkaiden, heidän läheistensä sekä asiakkaiden asioissa työskentelevien tahojen yhteydenotot. Yhteydenotoksi kirjataan myös järjestöjen ja sosiaalihuollon alueella työskentelevien työntekijöiden yhteydenotot sekä ei vielä -asiakkaana olevien tiedustelevat yhteydenotot. Samaan asiaan liittyvä yhteydenotto on tilastoitu yhdeksi, vaikka siihen olisi liittynyt useita yhteydenottoja sekä asiassa järjestettyjä tapaamisia. Mikäli asia oli aikanaan hoidettu loppuun, ja se tuli uudelleen esille, kirjattiin se sitten uudeksi yhteydenotoksi, oli se sitten samaan tai uuteen asiaan liittyvä yhteydenotto. Yhdeksi merkinnäksi on tilastoitu myös saman perheen useampaa lasta koskevat asiat, vaikka asiassa olisi perehdytty kaikkien lasten tilanteisiin.

Viime vuosina yhteen asiakasyhteydenottomerkintään on liittynyt yhä enemmän selvittelyä ja se on ollut pidempään ”auki”, joskus jopa useamman kuukauden. Tämä prosessimaisuus, jossa asiakkaille tulevia päätöksiä ja asiointia seurataan pidempään, kertoo varmasti jotain sosiaalihuollon asiakkaan asemasta isossa virastossa ja monenlaisten lakien ja toimintakäytäntöjen keskellä. Osaan yhteydenotoista liittyivät myös asiakkaiden erilaiset sairaudet, vammat ja asiointivaikeudet sekä elämänmuutokset ja kriisit, joiden kanssa selviytymiseen tarvittiin ulkopuolisen apua.

Asiakasyhteydenotoissa oli myös sellaisia, joissa saman asiakkaan asiat olivat useamman vastuualueen hoidettavana. Yhteydenotto tilastoitiin sille vastuualueelle, johon asiakkaan esiin nostamat asiat liittyivät yhteydenottohetkellä. Saman asiakkaan asioissa saattoi olla sekä toimeentulotukilain että vammaispalvelulain mukaista ohjausta ja neuvontaa. Enimmillään saman perheen asioissa on ollut vammais-, vanhus- ja lastensuojelun ja toimeentulotuen asioita.

Vuoden 2012 yhteydenottojen tosiasiallista kokonaismäärää vähentää hiukan se, että yhden sosiaaliasiamiehen tilastoinnissa ei ollut laskettu mukaan työntekijätahojen yhteydenottoja. Lisäksi asiakasyhteydenotot vastuualueitten sisällä oli kirjattu yhteydenottajan nimiin erittelemättä yhteydenottojen määrää asiakasta kohden. Tätä valitettavaa tilastointieroa ei voitu jälkeinpäin enää korjata.

Sosiaaliasiamiestilastointi on katsottu aikaisempien vuosien tapaan vastuualueittain. Aikuisten palveluiden vastuualueeseen on tilastoitu sosiaalinen ja taloudellinen tuki (sosiaalityön yksikkö, sosiaaliohjauksen yksikkö, toimistopalveluiden yksikkö, maahanmuuttajapalvelut, alue-työn yksikkö, työhön kuntoutus ja talous- ja velkaneuvonta), työvoiman palvelukeskus, sosiaalinen kuntoutus (A-klinikat, kuntoutuskeskukset, asumisen tuki) ja vammaistyö. Lapsiperheiden palvelujen vastuualueel-

le on tilastoitu kotipalvelu ja varhainen tuki, perhekeskustoiminta, perheneuvola ja perheoikeudelliset asiat sekä lastensijaishuolto. Lastensijaishuoltoon kuuluivat perhehoito- ja lomatoiminta, arviointi- ja vastaanottotoiminta, lastenkotitoiminta ja asiakasohjausyksikkö. vanhusten palveluiden vastuualueelle kuuluivat sosiaali- ja lähityö, omaishoidontuki, palvelu- ja virkistystoiminta, päivätoiminta, palveluasuminen ja vanhustenkeskustoiminta. Päivähoito on ollut neljäs tilastoitava alue.

Yhteydenottoja tuli yhteensä 1 255. Yhteydenottajat olivat pääosin aikuisia. Myös lapsiperheiden vastuualueeseen liittyneistä yhteydenottoista suurin osa oli aikuisten asiakkaiden yhteydenottoja. Nuoria yhteydenottajista oli vain muutama. Määrällisesti eniten yhteydenottoja tulee aikuisten palveluiden vastuualueelta, sitten lapsiperheiden vastuualueelta ja kolmanneksi vanhusten palvelujen vastuualueelta. Aikuisten palveluihin liittyviä yhteydenottoja oli vuoden aikana toimeentulotukeen liittyen 85 % ja vammaisasioihin 8,3 %. Lapsiperheiden vastuualueella yhteydenottoista liittyi lastensuojeluun 84,5 %. Vanhusten palveluihin liittyviä yhteydenottoja oli yhteensä 81, joita ei jaettu vastuualueen sisällä. Päivähoidon alueelta yhteydenottoja tuli 8 ja muita yhteydenottoja oli 99.

## 4 Huomioita sosiaalihuollon asiakkaiden asemasta Helsingissä

### 4.1 Huomiota tarvitaan asiakkaan tilanteeseen ja palvelusuunnitelmaan

Eri vastuualueiden asiakasyhteydenottoja yhdisti ensinnäkin se, ettei asiakkaiden yksilöllisiin tilanteisiin ollut aina perehdytty riittävästi eivätkä työntekijät tunteneet asiakkaidensa tilanteita. Myös työntekijät itse kertoivat tästä samasta. Riittämättömällä perehtymisellä saattoi olla iso vaikutus asiakkaiden taloudellisten oikeuksien toteutumiseen tai yhteistyön onnistumiseen. Asiakkaiden tilanteista oli pääteltävissä myös se, etteivät he olleet aina saaneet asiakaslain mukaisesti tietoa omista oikeuksistaan ja velvolluuksistaan. Joskus tämä työntekijöiden vaillinaisen perehtymisen myös loukkasi asiakkaita. Asiakkaiden tilanteista vedetyt johtopäätökset eivät asiakkaiden mukaan kuvanneet heidän kokonaistilannettaan riittävästi tai pienistä tilanteista oli vedetty liian laajalle ulottuvat päätelmät. Puutteelliset tai virheelliset rekisteritietojen kirjatukset ovat ongelmallisia myös siksi, että ne jäävät asiakkaan rekisteritietoihin ja siirtyvät aikanaan totuuskina työntekijältä toiselle. Joskus sosiaaliasiamiestä mietityttivät asiakkaan rekisteritiedoissa olleet pitkät kuvaukset asiakkaan ns. huonosta käytöksestä.

Palvelusuunnitelman tekeminen ja päivittäminen näyttäytyi myös ongelmallisena asiana. Asiakslain 7§:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus tai jollei suunnitelman laatiminen ole muutoin ilmeisen tarpeetonta. Erään toimeentulotukiasiakkaan kohdalla palvelusuunnitelma oli saatettu tehdä edellisen kerran vuonna 2004, eikä sitä ollut kertaakaan päivitetty sen jälkeen. Oli myös vaikeassa tilanteessa oleva pitkäaikaisasiakas, jolle ei ollut tehty lainkaan palvelusuunnitelmaa. Asiakkaat kertoivat myös tilanteista, joissa asiakas oli muuttanut kaupungissa toiselle alueelle ja työntekijän vaihduttua aiemmin tehdyt suunnitelmat saattoivat asiak-



kaan yllätykseksi muuttua eikä uusi työntekijä nähnyt aiemmin tehtyjen palvelusuunnitelmien enää sitovan häntä. Suunnitelmien kirjauksiin olisi joissakin tilanteissa tarvittu myös enemmän tarkkuutta.

Huolestuttavia olivat myös ne esille tulleet tilanteet, joissa lastensuojelun asiakkaana olevalle perheelle ei lähetetty kirjallista asiakassuunnitelmaa asiakassuunnitelmapalaverin jälkeen. Yhden asiakkaan kohdalla koko asiakassuunnitelma oli jäänyt kirjaamatta Effica-järjestelmään, ja se oli olemassa ainoastaan työntekijän omista papereista. Lastensuojelulain mukaan asiakassuunnitelma on tehtävä kaikille asiakkaana oleville lapsille, jollei asiakkuus pääty lastensuojelutarpeen selvityksen jälkeen tai kysymyksessä ole tilapäinen neuvonta tai ohjaus. Asiakassuunnitelma on myös tarkistettava tarvittaessa, kuitenkin vähintään kerran vuodessa. Helsingin oman henkilöstölle annetun pysyväisohjeen mukaan asiakassuunnitelma on tarkistettava vähintään kaksi kertaa vuodessa, olipa lapsi sitten avo- tai sijaishuollon asiakkaana lastensuojelussa.

Virastossa tehdyt linjaukset esimerkiksi siitä, ettei toimeentulotukiasiakkaille tehdä pääsääntöisesti palvelusuunnitelmia sosiaaliohjauksessa, ainoastaan siellä tarkistetaan jo olemassa olevat palvelusuunnitelmat, vaikuttaa ongelmalliselta. Joissakin tilanteissa tuli esille myös se, ettei palvelusuunnitelmia tai sosiaalityön palveluita mahdollisteta kaikilla vastuualueilla tilanteissa, joissa asiakas oli samanaikaisesti asiakkaana. Vastuualueet toimivat kuitenkin lainsäädännöllisesti ja toiminnallisesti toisistaan hyvinkin poikkeavilla alueilla, ja lähtökohta palvelusuunnitelmissa ja palveluiden antamisessa tulisi olla asiakas. Sosiaaliamiestä mietitytti välillä myös se, kuinka aidosti asiakkaat otettiin mukaan omien palvelusuunnitelmiansa työstämiseen.

## 4.2 Huomiota tarvitaan asiakkaiden kanssa tehtävään työhön

Useita vastuualueita yhdistävä palaute asiakkailta oli se, ettei asiakkaiden jättämiin yhteydenottopyyntöihin vastattu. Vastaamattomuus yhteydenottopyyntöihin tuli niin monelta asiakkaalta, ettei sitä enää voida laittaa yhden yksittäisen asiakkaan tarpeettoman yhteydenottoiveen piikkiin. Asiakas oli saattanut jättää useamman yhteydenottopyynnön omalle työntekijälle, hänen esimiehelleen sekä toimipaikan muille työntekijöille. Osaan yhteydenotoista asiakkaat kertoivat saaneensa vastauksen myöhemmin, osaan asiakkaat kertoivat, ettei vastausta tullut koskaan.

Lastensuojelun asiakasvanhemmilla saattoi olla kiireellistä asiaa esimerkiksi huostassa olevan lapsensa tilanteesta tai omasta mahdollisuudestaan osallistua asiakassuunnitelmapalaveriin. Eräessä tapauksessa toimeentulotuen välitystiliasiakas otti sosiaaliamiehen yhteyttä kaksikymmentäkolme kertaa tilanteesta, jossa hän ei ollut saanut yhteyttä palvelupisteen työntekijään. Asiakkaan asumispalveluyksikön vuokra uhkasi jäädä maksamatta välitystilipäätöksessä olevan virheen takia. Lopulta sosiaaliamies tavoitti useamman yhteydenoton jälkeen johtavan sosiaalityöntekijän, ja päätös saatiin korjattua.

Asiakkaat kertoivat myös toimeentulotukihakemuksiinsa kirjaamistaan toiveista saada tapaamisaika työntekijän kanssa asioiden käsittelyä varten. Joihinkin yhteydenottoiveista ei vastattu koskaan, osa kuitattiin puhelinsoitolla. Yksi asiakas kertoi vaikeasta tilanteestaan, jossa itsemurha oli ollut jo asiakkaan mielessä. Hän oli laittanut kahteen toimeentulotukihakemukseensa avunpyyntönsä, mutta kumpaakaan ei ollut reagoitu. Asiakkaan asiat otettiin toimistossa käsittelyyn vasta sosiaaliamiehen yhteydenoton jälkeen.

”Olen yrittänyt kahden viikon ajan saada työntekijään yhteyttä, mutta mitään vastausta en ole saanut.”

”Sain vihdoon 11.12. yhteyden johtavaan yritettyäni tavoittaa häntä säännöllisesti 29.11. lähtien.

Asiakkaat kertovat myös siitä, kuinka heidän on vaikeaa tavoittaa omia työntekijöitään edes puhelinajalla. Ruuhkautuneista, esimerkiksi toimeentulotuen puhelinajoista, tuli säännöllisesti palautetta. Yksi iäkäs asiakas oli turvautunut taksikyttiin mennäkseen toimistolle varamaan tapaamisaikaa. Asiakkaat kertoivat myös siitä, etteivät työntekijöiden puhelinvastajaviestit olleet aina ajantasaisia. Kaupungin työntekijöiden käytettävissä olevassa Merex- järjestelmässä ei myöskään aina ollut ajantasaisia tietoja työntekijöiden poissaoloista ja lomista. Asiakkaan asia oli saanut jäädä myös kesken työntekijävaihtojen tai lomien yhteydessä.

Huomiota tarvinnee myös ns. asiakkaiden pallotteluilmiö. Asiakkaiden yrittäessä selvittää asiaansa, ohjattiin häntä ottamaan yhteyttä ensin yhteen työntekijään, joka ohjasi asiakasta ottamaan yhteyttä seuraavaan työntekijään, joka taas saattoi ohjata asiasta tavoittelemaan uutta työntekijää, ja puhelinaikojen jonottamisten kautta. Ajoittain tästä pallotteluilmiöstä kertoivat myös työntekijät itse. Asiakkaan selvittämä asia oli saattanut liittyä aiemmin tehtyyn päätökseen tai kaupungin omien palveluiden käynnistämisprosessiin. Äärimmäisenä tilanteena tuli esille sellainen, jossa työntekijä oli ohjannut asiakastaan asiakaskäynnillä varamaan uuden ajan puhelimitse.

Asiakkaat kertoivat ajoittain myös toiveestaan saada työntekijänsä vaihdettua. Tähän asiakkaan toiveeseen pitäisi tarttua arvioimalla sitä, mistä tässä toiveessa on kysymys. Monelle työntekijävaihtoa pyytäneelle asiakkaalle oli sanottu suoraan, ettei sellainen ole mahdollista. On tilanteita, esimerkiksi lastensuojelussa, jossa työntekijän pysyvyys voi olla lapsen edun mukaista. Yhteistyön vaikeus ei kuitenkaan aina ole lähtöisin asiakkaasta tai asiakkaan vaikean tilanteen siirtymisestä asiakkaan ja työntekijän väliseksi yhteistyövaikeuksiksi. Joskus se voi olla ns. kemiaa, eli asiakkaan ja työntekijän erilaisuus estää yhteistyön onnistumisen. Joskus kysymys voi olla myös siitä, että työntekijä tarvitsee työnohjausellista tukea kyseiseen asiakastilanteeseen. Sosiaaliamies on nähnyt yhden kirjallisen suosituksen työntekijävaihdon mahdollisuuksista, mutta arvio oli rakennettu työntekijän, ei asiakkaan näkökulmasta.

Asiakkaiden puhumisen ja asioiden läpikäynnin tarve tulee esille asiakkaiden yhteydenotoista. Asiakkaat ovat saattaneet jäädä yksin hyvinkin isoissa asioissaan ja tarvitsivat tukea päästäkseen eteenpäin. Tämä tuli esille etenkin toimeentulotuki- ja lastensuojeluasioissa. Sosiaaliamies mietti, mikä työntekijöiden toiminnassa ja työn organisoinnissa tuottaa tarvetta asioiden läpikäyntiin sosiaaliamiehen kanssa, ja olisiko asiaa mahdollista arvioida eri vastuualueilla. Lastensuojelun asiakasvanhemmat saattoivat olla huolissaan lapsestaan ja siitä, saiko sijoitettu lapsi riittävää ymmärrystä osakseen sijaishuoltopaikassaan tai arvioiko vastuusosiaalityöntekijä asiat aidosti lapsen näkökulmasta. Vanhemmat toivoivat ajoittain työntekijöiltä sijoitettuun lapseen tiiviimpää yhteydenpitoa.

Asiakkailta tulee aika ajoin palautetta myös heidän saamastaan kohtelusta, joka on koettu tyydyttäväksi. Ajoittain asiakkaat kertoivat myös pelkäävänsä asioissaan pidettäviä palaverieita. Asiakkaat kysyivät usein myös siitä, miksi työntekijät toimivat tietyllä tavalla ja millaiset periaatteet heidän toimintaansa ohjasivat. Esille tuli myös tilanteita, joissa asiakkaita ei ollut osattu ohjata niihin palveluihin, joita heidän tilanteissaan ja heidän avukseen oli virastossa järjestetty tai lainsäädännön kautta mahdollistettu. Tämä tuli esille, esimerkiksi asunnottoman lapsiperheen kohdalla sekä ennen 65 ikävuotta vammautuneen asiakkaan henkilökohtaisen avun kohdalla.

### 4.3 Huomiota tarvitaan tarpeellisten työntekijäresurssien arviointiin

Eniten vaikeasta henkilöstöresurssitilanteesta keskusteltiin toimeentulotuen työntekijöiden ja heidän esimiestensä kanssa. Myös lastensuojelun työntekijät kertoivat kohtuuttomista työmääristään. Työntekijät kertoivat myös siitä, ettei heillä ole mahdollisuuksia tehdä riittävän hyvää työtä asiakkaiden ja asiakasperheidensä kanssa. Vaikeasta resurssitilanteesta tuli tietoa myös mm. isyys, huolto- ja tapaamissopimuksia tekevien lastenvalvojen osalta. Sosiaaliamies on miettinyt myös sitä, meneekö suurin osa Sinu- ja perhehoitoyksikön työntekijöiden työajoista asiakassuunnitelmapalaverien pitämiseen eikä aikaa jää riittävästi yhteydenpitoon lapsen tai hänen huoltajensa kanssa.

Työntekijäresurssitilanteissa nousi esille mm. sairaus- ja kesälomat ja toimeentulotuen työntekijöiden osalta kaksi saman vuoden sisälle ajoitunutta isoa organisatorista muutosta:

”Ruuhkautunut tilanne. Jumalattomasti sosiaaliohjauksen kohdalla, epäinhimillinen tilanne.”

”Päätökset tehdään, mutta asiakastapaamisten järjestäminen on huomattavasti hankalampaa.”

Eri vastuualueiden tarvitsemia työntekijäresursseja laskettaessa ei ehkä ole riittävästi kiinnitetty huomiota siihen, että osalla sosiaalihuollon asiakkaista on monia sairauksia, vammoja ja toimintakyvyn vaikeuksia, ja niistä voi aiheutua edelleen vaikeuksia ymmärtää ja ilmaista itseään. Näihin vaikeuksien vuoksi asioiden läpikäyntiin tarvitaan enemmän tapaamisia ja enemmän aikaa.

Huomiota ei ole myöskään riittävästi kiinnitetty siihen, mitä lapsen tai nuoren huostaanotto vanhemmuudelle aiheuttaa ja millaista puhumisen ja prosessoinnin tarvetta se aiheuttaa vanhemmille. Tulisi myös arvioida se, mitä aiemmin toteutetut lastensuojelun organisaatiomuutokset ovat voineet vaikuttaa siihen, miten huomiota pystytään antamaan vanhemmuudelle uudessa tilanteessa lapsen tai nuoren huostaanoton jälkeen.

Etelä-Suomen aluehallintoviraston julkaisun 15/2011, s. 39 mukaan Helsingissä virkaa hoitavista lastensuojelun työntekijöistä 65 %:lla oli vuonna 2010 tehtyyn kyselyyn saatujen vastausten mukaan sosiaalityöntekijän pätevyys. Julkaisun mukaan (s. 23) Helsinki on ilmoittanut, ettei perhekohtaista asiakasmäärien tilastointia tehdä. Sosiaaliamies ei tiedä, mikä tilanne on tilastoinnissa ja resursoinnissa tällä hetkellä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto määräsi 26.4.2012 antamallaan päätöksellä Helsingin sosiaalilautakunnan ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin lastensuojelulain asettamien määräaikojen saattamiseksi lainmukaisiksi 31.10.2012 mennessä. Sosiaaliviraston aluehallintovirastolle antaman selvityksen mukaan vuoden 2011 lopussa lastensuojeluilmoituksista 81,3 % ja lastensuojelun tarpeen selvityksistä 74,4 % valmistui lainmukaisessa määräajassa. Ehkä ongelmat määräaikojen noudattamisessa kertovat myös työntekijäresurssien riittämättömyydestä.

Riittävät työntekijäresurssit vaikuttavat luonnollisesti myös siihen, millaiset mahdollisuudet asiakkaiden lakisääteisillä oikeuksilla on aidosti toteutua:

4.1.2012: ” Eilen katsoin neljältä, että maksatuksen jono on viikon mittainen. 28.12. jälkeen tehdyt hakemukset purkamatta ja rahat maksamatta. Tällä hetkellä todella moni asiakas odottaa rahojaan. Pyrin vastaamaan kiireellisiin yhteydenottoihin mahdollisimman pian, mutta toivon ymmärrystä myös meidän osallemme tämän organisaatiomuutoksen vuoksi” (toimeentulotuen työntekijä).

Toimeentulotuen sosiaaliohjauksesta on useita kertoja tuotu esille resurssien vähäisyys sekä vähäinen mahdollisuus tehdä kotikäyntejä asiakasperheisiin. Työntekijät ovat kuvailleet itseään tulipalon sammuttajiksi ja vasta vain kriisitilanteissa toimijoiksi.

#### 4.4 Vastuualueittaisia huomioita aikuisten palveluiden vastuualueelta toimeentulotuki-asiasta

Sosiaaliamiehet ovat tuoneet useammassa selvityksessään esille, toimeentulotuen asiointiprosessin arvioinnin tarpeen. Asiakkaan asiointiprosessi pitäisi arvioida yksittäisen asiakkaan asiointin kautta. Näkökulmana tulisi olla se, millaiset työ- ja toimintatavat ovat laadukasta sosiaalihuoltoa ja millaiset eivät enää laadukkaaseen sosiaalihuoltoon kuulu. Tällä hetkellä olevat toimintakäytännöt eivät aina mahdollista asiakkaiden ja työntekijöiden henkilökohtaista vuorovaikutusta eivätkä kaikki asiakkaan tuen ja palveluiden myöntämiseen vaikuttavat seikat tule esille.

Asiakkaiden asemaa ja oikeuksien toteutumista heikentävät myös erilaiset automaattiset toiminta- ja päätöksentekokäytännöt. Näitä käytäntöjä on löydettävissä eri suunnilta. Automaattisia käytäntöjä on löydettävissä mm. ATJ- tietojen käsittelyjärjestelmästä, jolla tehdään ja lasketaan asiakkaille tehtävät toimeentulotukipäätökset. Tähän järjestelmään on ohjelmoitu ns. etuoikeutetun tulon laskuri. Toimeentulotukilain mukaan ns. etuoikeutettuna tulona voidaan työllistymisen tukemiseksi jättää huomiotta vähintään 20 % tuloista, enintään 150€ kuukaudessa perhettä kohden. ATJ- ohjelmassa oleva automaattinen laskuri laskee automaattisesti tulojen kirjauksen jälkeen 20 %:n vähennyksen asiakkaan palkkatuloista. Yhden vaikeavammaisen asiakkaan kohdalla etuoikeutettuna tulona oli jätetty huomioimatta 2,50€ hänen pienestä kokonaispalkkatulostaan. Ko. summa olisi voitu jättää tulona huomioimatta kokonaan etuoikeutetun tulon näkökulmasta. Käytäntöjen pitäisi olla sellaisia, että niillä aidosti mahdollistetaan lainsäädännön tavoitteiden toteutuminen.

Toinen tällainen automaattinen ATJ- ohjelmaan sisältyvä laskuri liittyy tilanteisiin, joissa arvioidaan edellytyksiä perusosan laskemiseen. Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 tai 40 % tietyin edellytyksin. Sosiaaliasiamies ei nähnyt yhtään toimeentulotukiasiakkaan päätöstä, jossa alentamisen määrä olisi ollut näitä automaattisia lukuja pienempi lukuun ottamatta tilanteita, joissa perusosan laskemisesta luovuttiin kokonaan. Perusosan alentamisen yhteydessä tulee lisäksi laatia, mikäli mahdollista, suunnitelma asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Lisäksi alentaminen voidaan tehdä edellyttäen, ettei alentaminen vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Sosiaaliasiamies näki perusosan alentamisessa tietynlaista automatiikkaa, jossa ei aina tullut esille tuo suunnitelma ja sen lainmukainen tekeminen eikä myöskään perusosan alentamisen arvio kohtuuttomuuden näkökulmasta.

Automaattisuus tuli esille myös päätöksistä, joissa asiakas oli hakenut jonkin erityismenon hyväksymistä. Menon huomioimattomuudessa näyttäytyi olevan automatiikkaa, jossa ei tarkasteltu sitä, olisiko ko. meno sittenkin voitu nähdä turvaamassa asiakkaan toimeentuloa tai edistämässä itsenäistä suoriutumista tai olisiko se voitu nähdä aiheuneen asiakkaan tai hänen perheensä erityisistä tarpeista ja olosuhteista (Toimeentulotukilaki 7 c § 3 kohta). Kyseiset menot oli saatettu hylätä perusteella, että kuuluu perusosalla katettaviin menoihin tai ei kuulu toimeentulotuella katettaviin menoihin. Näitä menoja oli automaattisesti hylännyt päätöksissään myös etuuskäsittelijä, jolla ei ole sosiaalihuollollista koulutusta. Henkilön tai perheen erityisenä tarpeena tai olosuhteena voidaan pitää esimerkiksi pitkäaikaista toimeentulon saamista, pitkäaikaista tai vaikeaa sairautta sekä lasten harrastustoimintaan liittyviä erityisiä tarpeita. Asiakkailla saattoi olla hyvin vakavia sairauksia tai tilanteita eikä niitä huomioitu päätöksenteossa. Esimerkkinä automaattisena erityismenon huomioimattomuutena tuli vaikeavammaisen potilasjärjestöön liittyvä asiakasmaksu, vaikka ko. järjestön jäsenyys saattoi toimia toimeentulotukilain tavoitteiden mukaisena asiana, ja jossa olisi voinut täytyä sekä toimeentulotukilain 7c §:n että myös ehkäisevän toimeentulotuen tavoitteet.

Automaattisuus tuli esille myös takautuvan toimeentulotuen, yksityisen terveydenhoidon aiheuttamien menojen tai lasten harrastusten aiheuttamien menojen huomioon ottaen kohdalla. Myös asiakkaiden isoissakin elämänmuutostilanteissa tämä, joskus hyvinkin tiukka ja muutoksia huomioimaton, laskelmatapa tuli esille. Automaattista päätöksentekoa voitiin nähdä myös tilanteissa, joissa ei kiinnitetty huomiota asiakkaan tosiasialliseen tilanteeseen esimerkiksi ns. normiylitysten kierrättämässä tai vuokran kohtuullistuttamisissa. Vuokran kohtuullistuttamisissa oli saatettu kiinnittää huomio ajanjaksoon, missä ajassa asiakkaan tulee muuttaa tai vuokra kohtuullistetaan ja sen myötä asiakkaan taloudellinen tilanne laskee alle minimitoimeentulotuen. Asiassa ei ollut arvioitu sitä, oliko muutto tai vuokran kohtuullistuttaminen sillä hetkellä tarkoituksenmukaista tai kohtuullista esimerkiksi akuutissa ja vaikeassa sairaustilanteessa.

Myös asiakkaan laskelman tarkastelu kuukausitasolla ei ollut aina riittävää kiireisen toimeentulotuen tarpeen ymmärtämiseksi. Asiakkaan ensisijaisten etuuksien maksupäivä oli saattanut siirtyä asiakkaasta aiheutumattomasta syystä tai siirtyä asiakkaan sairastumisen vuoksi. Maksupäivien muuttumisen vaikutusta asiakkaan tosiasialliseen tilanteeseen ei ollut tavoitettu tai tulot oli saatettu huomioida kaksinkertaisena. Automaattisia toimintakäytäntöjä tulee esille myös erilaisissa lisäselvityspyynnöissä. Asiakkaat ovat kertoneet, että toimeentulotuen päätöksenteko ja täytäntöönpano olisi nopeutunut, jos asiakkaalle olisi vain soitettu asiasta lisäselvitystarpeen tultua esille.

Helsingissä oli nähtävissä myös se, että asiakkaiden toimeentulotukihakemusten käsittelyn lopputulos vaihteli toimistoittain, joskus jopa työntekijöittäin. Tietyn alueen kohdalla sosiaaliamies pystyi jo hiukan etukäteen aavistelemaan sitä, miten toimeentulotukiasiakkaan harkinnanvaraisuutta sisältävään kohtaan mahdollisesti tullaan suhtautumaan. Asiakkaan kannalta ei aina ollut yhdentekevää, millä alueella hän asui tai kuka hänen päätöksentekijäkseen tuli. Päätöksissä voitiin lähteä vahvemmin organisaation kuin asiakkaan lähtökohdista: ”Meillä katsotaan aina näin” tai ”Miten muuten voisimme toimia, jotta asiakkaat tulisi käsiteltyä yhdenvertaisesti!”

Useamman asiakkaan kohdalla tuli esille ongelmia myös päätösten täytäntöönpanossa ja maksuun saattamisessa. Tilanteissa oli viivästyksiä, mutta myös keskenjääneitä tilanteita oli. Toimeentulotukiasiakkaiden kadonneista kuiteista ja hakemuksista tuli myös useita yhteydenottoja. Joidenkin asiakkaiden kohdalla oli epäilty, ettei tarvittavia liitteitä olisi toimistolle koskaan toimitettukaan, mutta jälkepäin niitäkin liitteitä löytyi, joskus jopa viikkojen jälkeen.

Eräs asiakas oli vienyt kesäkuun alussa toimeentulotukihakemuksensa henkilökohtaisesti palvelupisteen vastaanottoon. Tulovajeen mukaisen toimeentulotuen hän sai tililleen kuitenkin vasta heinäkuun alussa, ensimmäisenä palkkapäivänään. Päätös oli tehty lainmukaisesti seitsemän arkipäivän kuluessa, mutta sitä oltu pantu täytäntöön, koska asiakkaan hakemukseen oli pitänyt täydentää tilinumeroon myös BIC-koodi. Asiakas oli tiedustellut puhelimitse rahan tuloa tililleen runsaan viikon kuluttua siitä, kun oli saanut päätöksensä postissa. Puhelimeen

vastannut viranhaltija ei ollut osannut sanoa, mistä viivästys maksun täytäntöönpanossa aiheutui, vaikka asiakastietojärjestelmästä olisi voinut nähdä, että pyyntö täydentää tilinumeroa oli jätetty postin kuljetettavaksi. Viivästys olisi voitu kokonaan välttää, mikäli viranhaltija olisi ottanut tämän uuden alle 25-vuotiaan asiakkaan henkilökohtaisesti vastaan ja jo hakemusta lukiessaan pyytänyt BIC-koodin tai asiakkaalle olisi soitettu ja pyydetty ko. tunnusta. Sosiaaliamies mielti myös sitä, oliko BIC-koodi ehdoton maksuun saamiseksi vai olisiko se voitu päätellä jo IBAN- tilinumerosta.

Sosiaaliamiehet ovat jo aikaisempien vuosien selvitysten yhteydessä suositelleet, että puutteellisten hakemusten täydennyspyynnöt lähetettäisiin ykköspostissa ja lisäksi asiakkaalle tiedotettaisiin tarpeesta täydentää hakemusta myös puhelimitse. Kaikkia lisäselvityspyynnöjä ei lähetetty asiakkaiden mukaan ykköspostissa. Viimesijaisen taloudellisen tuen varassa elävälle on erityisen tärkeää, että voi maksaa esimerkiksi vuokransa ajallaan ja saa oikeutetun etuuden viivytyksettä. Lisäselvityspyynnöt tulisi hoitaa pääosin puhelimitse.

Ns. välitystiliasiakkaiden osalta on tullut jo parin vuoden ajalta esille se, etteivät kaikki valitut toimintatavat ole olleet parhaita mahdollisia tai riittävän toimivia.. Asia nostettiin esille jo edellisessä selvityksessä. Selkeissä perustilanteissakaan asiakas ei välttämättä voinut tietää etukäteen, milloin ja millaisen summan hän tulee saamaan omista rahoistaan käytettäväksi. Asiakkaat joutuivat hankaliin tilanteisiin, kun eivät saaneet asiassa pyytämäänsä vastausta tai joutuivat säännöllisesti ja toistuvasti selvittämään asioitaan, jopa useamman kerran kuukaudessa. Välitystilasioissa järjestettiin toimeentulotuen johdon kanssa arviointipalaveri 8/2012. Ongelmakohtien nähtiin selkiintyvän loppuvuoden kuluessa, mutta ilmeisesti järjestelmä ei ole asiakkaiden kannalta vieläkään täysin ongelmaton.

#### 4.5 Muita huomioita aikuisten palvelujen vastuualueelta

Toimeentulotukiasiakkaiden lisäksi aikuisten palvelujen vastuualueelta nousi esille tilanteet, jotka liittyivät joko asunnottomuuteen ja erilaiseen palvelu- ja tukiasumiseen.

Sosiaalihuoltolain mukaisessa palveluasumisessa olleet asiakkaat kysyivät käyttövarastaan ja heille määrätyistä palvelumaksuistaan. Asiakkaiden oli välillä vaikea hyväksyä maksuja vähäisistä palveluista tai palveluista, joita asiakkaat eivät kokeneet saavansa. Yhden asiakkaan kohdalla sosiaaliamies selvitti asiakkaan pyynnöstä kyseisestä yksiköstä asiakkaan saamia palveluita. Vastaukseksi saatiin, että asiakkaalla oli oikeus käyttää pyykkitupaa maksutta.. Viiden palveluasumisessa olleen asiakkaan osalta selvitettiin tarkemmin myös heille tehdyt suunnitelmat. Kolmella asiakkaalla näistä viidestä oli palvelusuunnitelma, ja ne oli tehty vuosina 2007 - 2010 kolmelle asiakkaalle. Kahdella ei ollut lainkaan palvelusuunnitelmaa. Suunnitelmiin tulisi kirjata tarkemmin myös asiakkaan tarvitsemat lääkkeet ja hoitotarvikkeet, koska niiden tilauksissa ja määrissä oli ollut ongelmia.

Asiakaslain 5 §:n mukaan asiakkaalle ja hänen laillisille edustajilleen on kyettävä selvittämään ymmärrettävästi, mitä apua ja palveluja hän voi saada palvelutalosta, mihin asiakasmaksu perustuu ja mitä menoja maksu kattaa sekä mitkä menot kunkin asukkaan tulee itse kustantaa tai hakea niihin toimeentulotukea (ellei kysymykseen tule asiakasmaksulain 11 §:n mukainen maksunalennus tai poistaminen).

Sosiaalihuoltolain 22 §:n mukaan asumispalveluilla tarkoitetaan palvelu- ja tukiasumisen järjestämistä. Lain 23 §:n mukaan asumispalveluja annetaan henkilölle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua tai tukea asunnon tai asumisensa järjestämisessä. Erityistä apua ja tukea asumisensa järjestämisessä tarvitsevat asiakkaat haastateltiin asunnottomien tukiyksikössä. Asiakkaat, joiden todettiin SAS (Selvitys-Arviointi-Sijointus)- arvioissa tarvitsevan tuettua asumista (palvelu- tai tukiasuntoa), joutuivat jonottamaan asuntoa useammasta kuukaudesta yli vuoteen.

”Tilanne, jossa minulle ei pystytä sanomaan, päivän, viikon tai kuukauteen tarkkuudella, milloin saisin asunnon, on kohtuuton.”

Huomiota ja ratkaisujen etsimistä tarvitaan tuki- ja palveluasumiseen jonottavien asiakkaiden tilanteisiin. Kuinka paljon kuhunkin asumismuotoon jonotettiin kuukausittain, kuinka paljon heitä kyettiin asuttamaan ja mikä oli keskimääräinen jonotusaika. Koska sosiaali- ja terveystieteiden yhdistäminen ilmeisesti sekoitti ja muutti käytäntöjä 2013 alusta, olisi asiakkaiden oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeää, että toimintakäytännöt alle 65-vuotiaiden tuki- ja palveluasumisen osalta selkiinnytetään viipymättä. Sosiaaliammattilaisille tulleen tiedon mukaan asiakkaiden tilanne oli vuoden ensimmäisinä kuukausina selkiintymätön eikä edes työntekijöillä ollut, miten asiakkaiden asioita tulisi jatkossa hoitaa.

Asunnottomien tuen SAS-prosessia tulisi selkeyttää siten, että asuntoa hakenut saisi kaikissa tapauksissa valituskelpoisen päätöksen:

1. hakemus hylätään, koska erityistä vaikeutta saada asunto ei ole,
2. vaikeus on todettu, mutta asuntoa ei ole vapaana tai
3. asunto myönnetään. Kun tukiasuntoja ei ole kaikille tarvitseville, tulisi päätöksiin voida hakea muutosta. Näin tukiasunnon tarvitsijoiden tilanne tulisi jaoston tietoon ja jaoston jäsenillä olisi perusteltu käsitys, siitä millaisten henkilöiden arvioidaan olevan sosiaalihuoltolain 23 §:n mukaisessa tilanteessa ja kuinka paljon tällaisia henkilöitä on Helsingissä.

Eräs, avoeron myötä ja määräaikaisen vuokrasopimuksen päätyttyä, asunnottomaksi jäänyt kahden lapsen isä koki kohtuuttomana tilanteen, jossa hän ei voinut asunnottomuuden takia vastata lastensa hoidosta. Maaliskuussa annetun SAS-arvion mukaan asiakas oli hyväksytty jonottamaan tukiasuntoa. Lasten isän oli vaikea hyväksyä sitä, että häntä kohdeltiin sosiaalitoimessa, lapsettomana, yksinäisenä henkilönä, jolla oli mahdollisuudet parhaimmillaan yksioon jonotuksen jälkeen. Asiakas kysyi, huomioivatko viranomaiset tulkinnoissaan tai toimissaan lasten oikeutta pitää yhteyttä isäänsä.



Vammaisasioista sosiaaliasiamieheen otettiin yhteyttä mm. omaishoidontukeen liittyvissä asioissa sekä lasten että alle 65-vuotiaiden osalta. Lasten omaishoitoon liittyvässä asiassa yhteydenotto tuli myös sairaalasta, koska Helsinki oli näyttäytynyt heidän hoidossaan olevan lasten osalta kaikkein tiukimpana kuntana, jossa omaishoito oli saatettu hylätä vakavissakin tilanteissa.

Päihdehuollon asiakkaat toivat pari kertaa esille Helsingin tiukan linjauksen laitoshoitopaikoista ja Tervalammin kartanon käyttämisestä. Tämän linjauksen kohdalla olisi aidosti arvioitava se, kenelle kyseinen palvelu sopii ja kenen kohdalla kyse on ns. vääryyppisestä palvelusta, ja olisi annettava mahdollisuus myös muuntyyppiseen hoitoon.

Hietaniemenkadun palvelukeskuksen kohdalla pohdittavaksi nousi edelleen se, keille ko. paikkaa voidaan suositella sekä tilanteet, joissa yöpymispaikkaa ei saatu asiakkaalle järjestymään edes Hietaniemenkadulta.

#### 4.6 Vastuualueittaisia huomioita lapsiperheiden palveluiden vastuualueelta

Lapsiperheiden vastuualueella asiakasyhteydenotoista ja työntekijöiden kanssa käydyistä keskusteluista isoimpana asiana nousi esille lastensuojelussa käytettävissä olevat palvelut sekä se, mihin annetut palvelut perustuvat; lähdetäänkö palveluiden järjestämisessä lastensuojeluasiakkaiden tarpeista vai järjestetäänkö palveluita vain vallitsevista palveluista käsin pysähtymättä lastensuojeluperheiden tilanteisiin. Palveluiden sopimattomuus ja sopivien palveluiden puute tulivat esille useamman lastensuojelun asiakasperheen kohdalla. Tilanteet liittyivät esimerkiksi pienen lapsen koko perheen sijoituspaikan löytymiseen tai työssäkäyvälle perheelle järjestyvään koko perheen hoitoon. Koko perheelle annettavan hoidon osalta tuli esille se, ettei palveluita ollut tarjota tilanteissa, joissa vanhemmat kävivät töissä. Pahimmillaan asiakasperhe jäi ilman apua ja vanhemmuutta tukevia palveluita.

Lastensuojelun kautta järjestyvät tai eri palveluihin ohjaamiset tulisi arvioida sitä kautta, voidaanko niiden kautta saada apua juuri kyseiselle perheelle juuri kyseessä olevassa tilanteessa. Sosiaaliasiamiehelle on tullut jo useampana vuotena esille se, että erityislasten vanhemmat, erityisesti yksinhuoltajavanhemmat, jäävät liian vähäiselle tuelle lastensuojelun asiakkaina. Sosiaaliasiamiehelle on tullut myös useampana vuonna asiakaspalautetta siitä, että lastensuojelussa vain keskustellaan ja keskustellaan, mutta apua tilanteeseen ei järjestetä.

Myös lastensuojelutyössä olevat työntekijät ovat antaneet hyvin samansuuntaista palautetta, kuin mitä sosiaaliasiamiehet ovat saaneet: ”Palvelujärjestelmä on repaleinen ja pitkäaikaista tukea tarvitseville perheille osin uuvuttava. Lyhyen ja intensiivisen työskentelyn jälkeen on vaikea löytää perheen tarpeita vastaavia ratkaisuja. Tarvittaisiin osamista mm. erityisnuoresta ja heidän palvelujen terapioiden (mm. Kelan mahdollisuudet terapioihin), diagnooseista, mitä se tuo perheen arkeen, vuorovaikutukseen ja suhteisiin, mahdollisesti perheterapeuttista työtä perheen vuorovaikutuksen kanssa ja yhtäaikaaisesti selkeää arjen tukemista.”

Lastensuojelun yhteydenotoissa nousi esille myös lapsen etu ja sen toteutuminen. Yhteydenottajat kyseenalaistivat ajoittain sitä, ohjasiko lastensuojelun työntekijöiden toimintaa ja päätöksentekoa aidosti lapsen etu vai laitettiin lapsen edun nimiin vain erilaisia työkäytäntöjä, toimintatapoja tai esimerkiksi sijaisperheen omia aikatauluja. Lapsen etu, oli sitten kyse avohuollon tai sijaishuollon asiakkaasta, edellyttää riittävää perehtymistä lapseen, hänen läheisiinsä sekä olosuhteisiin päätöksiä tehtäessä. Edun sisältö vaihtelee lapsesta toiseen muun ohella hänen ikänsä, kehitystasonsa sekä kulloisenkin elämäntilanteensa mukaan. Sosiaalityöntekijä ei voi määrittellä objektiivisesti lapsen etua, ellei hänellä ole riittävää mahdollisuutta tutustua lapseen ja hänen läheisiinsä sekä olosuhteisiin.

Päätökset, joissa lapsen edun toteutumista mietittiin, olivat koskeneet huostaanoton lopettamista, läheisten yhteydenpidon rajoittamista tai huostaan otetun lapsen tai nuoren toiminnan rajoittamista tai sijaishuoltopaikan muuttamista. Joissakin tilanteissa asiakkaita ohjattiin hakemaan päätöstä tai tekemään asiassa kantelu. Eduskunnan apulaisjohtaja totesi kesäkuun lopussa antamassaan päätöksessään, että lapsiperheiden vastuualue oli toiminut virheellisesti tehdessään yhteydenpidon rajoittamisesta päätöksen, joka ei ollut riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen sekä lyönyt laimin huolehtia siitä, että tapaamisista sovittaisiin riittävän ajoissa.

Yhteydenotoista ilmeni, että asiakkaat olivat joissakin tilanteissa myös neuvottomia; mitä vanhempi /isovanhempi voi tehdä, kun oma lapsi tai lapsenlapsi voi huonosti kotona, koulussa tai sijaishuoltopaikassa ja toimivalta asioissa on lastensuojelun työntekijällä, joka ei yhteydenottajan mukaan ole perehtynyt riittävästi lapsen tilanteeseen eikä ole ottanut huomioon lapsen läheisen esiin tuomia näkökulmia? Yhteyttä ottaneet vanhemmat eivät myöskään aina olleet varmoja sijoitettujen lasten sijoituspaikan sopivuudesta, sijoituspaikan toiminnasta esim. lasten koulunkäyntivaikeuksissa tai miettivät kuntouttavien palveluiden riittävyttä tai niiden järjestymistä. Vanhempia mietitytti se, aktivoituko perheen yhdistäminen ja sen mahdollistaminen aidosti lastensuojelutyössä.

Lastensuojelun asiakastyössä sosiaaliamies mietti vanhempien ja huoltajien kanssa tehtävää yhteistyötä ja käytyjä keskusteluja ja niiden riittävyttä yhteisiin tavoitteisiin pääsemisessä. Sosiaalityöntekijän ammattitaitoon kuuluu ensimmäisestä asiakkuuteen mahdollisesti johtavasta kontaktista lukien taito kiinnittää huomio lastensuojelutarpeen arvioinnin kannalta oleellisiin asioihin. Hänen tulisi järjestää perheelle tukea, joka lievimmän puuttumisen periaatteella turvaa lapsen tasapainoisen kehityksen ja turvallisuuden. Vanhemmille saattoi tulla yllätyksenä myös palaverissa esille otetut asiat, joista heille ei ollut kerrottu etukäteen eivätkä he olleet pystyneet niitä miettimään. Asiakasvanhemmat saattoivat myös huolehtia ja pelätä tulossa olevaa palaveria. Asiakkaiden kanssa voitiin käydä etukäteen läpi tulevaa palaveria sekä arvioida toteutunut palaveri jälkeenpäin.

”Miten selviän tämänpäiväisestä, jää nähtäväksi.”

”Hengissä selvisin.”

Sosiaaliasiamiehelle tuli joitakin asiakasyhteydenottoja myös siitä, kuinka lastensuojelutarpeen selvittelyssä perhe oli pelännyt lastensuojelua ja tuntenut epäluottamusta lastensuojelua kohtaan. Eräs asiakasvanhempi totesi, että lastensuojelutarpeen selvittämisessä asiakas-sanan käyttäminen oli vääränlainen sana, mieluummin olisi pitänyt puhua tutkittavina olevista. Tämän asiakkaan mielestä palveluita tulisi kehittää, jos asiakkaista haluttaisiin käyttää asiakas-sanaa. Yksi asiakas oli hämmentynyt ja vihainen, kun lastensuojeluilmoituksen jälkeen lapsiperheiden kotipalvelusta pidettiin yhteyttä lastensuojeluun asiakasta informoimatta. Asiakkaan selvittäessä hänelle todettiin kotipalvelun muuttuneen avohuollon tukitoimeksi lastensuojeluilmoituksen jälkeen. Tämä tulkinta kotipalvelun muuttamisesta automaattisesti avohuollon tukitoimeksi ei liene lastensuojelulain tarkoitus.

Sosiaaliasiamies näki myös tilanteita, joissa asiakkaan rehellisyys omasta voinnistaan oli saattanut kääntyä jossain määrin asiakasta itseään vastaan. Useamman yhteyttä ottaneen perheen kohdalla vanhempien toteama oma väsymys oli kääntynyt enemmän laajemmaksi toimintakyvyn puutteeksi kuin normaalisti toimivan perheen normaalina reaktiona vaativassa vanhemmuustilanteessa.

Muina huomiota tarvitsevinä kohteina ovat mm. taloudellisesti tiukoissa tilanteissa olevien sijoitettujen lasten perheille maksettavat ruokarahat kotilomien aikoina. Sosiaaliasiamies mietti sitä, tukevatko vallitsevat käytännöt aidosti lasten vanhempia heidän kasvatustehtävässään. Ruokarahojen maksamiskäytäntö pitäisi saada arvioitua viivytyksettömyyden ja asiakasmyönteisen toimintamallien näkökulmasta, erityisesti lasten pidempien tai juhlapyhien yhteyteen osuvien lomien kohdalla. Pienituloiselle vanhemmalle ei ole aina merkitytyksetöntä se, tuleeko ruokaraha käyttöön muutama päivä tai viikko lapsen kotiloman jälkeen. Säännöllisesti toimivien ja pidempien lomien kohdalla pitäisi mahdollistaa myös etukäteis- ja erissä hoidettavat maksamiskäytännöt.

Sosiaaliasiamies joutuu miettimään aina myös palveluista väliinpuotoamistilanteita. Lastensuojelunuorten kohdalla mietitytti niiden nuorten tilanne, jotka eivät ole enää sijoituksessa, mutta heillä on jälkihuolto-oikeus. Mahdollistuuko heille aidosti lastensuojelun tukiasunto vai jäävätkö he ilman näitä palveluita omasta, vaikeastakin tilanteestaan huolimatta?

Lastensuojelun asiakkaiden asemaa ja luottamusta lastensuojeluun voisi parantaa selkokielellä kirjoitettu opas, miten asiakkaat voisivat erilaisissa tilanteissa, joissa tulisi esille se, mihin lastensuojelun asiakasperheillä tai asianomaisilla on oikeus niin lastensuojelulain kuin esimerkiksi henkilötietolainkin mukaan. Tässä oppaassa tulisi ottaa kantaa myös taloudellisiin oikeuksiin esimerkiksi toimeentulotuen osalta.

Muita asioina Lapsiperheiden vastuualueelta olivat huolto- ja tapaamiskäyttöjen yhteydessä sosiaaliviranomaisten tekemät olosuhdeselvitykset ja niiden luotettavuus ja tarkkuus. Lapsiperheiden kotipalvelumaksun poistaminen oli tervetullut ja hyvä muutos. Ko. ohjeistus asiakasmaksuista ei ollut huomionnut lapsiperheiden elämää riittävästi.

#### 4.7 Vastuualueittaisia huomioita vanhusten palveluiden vastuualueelta

Vanhusten palveluiden yhteydenotot ovat liittyneet usein omaisten huoleen siitä, kuinka vanhus selviytyy yksin kotona tilanteessa, jossa hakemus palvelutaloon on hylätty. Asiakkaat kysyivät myös prosessista, jossa hakemus palvelutaloon tai vanhainkotiin käsitellään. Monimutkaisen SAS- prosessin pääpiirteittäinen kulku tulisi selvittää asiakkaalle ymmärrettävällä ja riittävällä tavalla, jotta asiakkaalla olisi mahdollisuus reagoida tarvittaessa prosessin aikana.

Yhteydenottajia hämmensivät myös päätökset, joissa vanhuksen tuntevat kotihoidon työntekijät, lääkäri ja sosiaalityöntekijät totesivat lausunnossaan, ettei asiakas selviä enää kotonaan, mutta SAS-työparin (alueen lähityön päällikkö ja akuuttisairaalan johtaja) arvion mukaan hoitotasoratkaisuksi päätettiin kuitenkin koti ja vanhuksen hakemus hylättiin.

Vallitsevan työkäytännön mukaan vanhuksen toimintakyvyn arviointi tehdään aina kotioloissa. Sairaalan sosiaalityöntekijä piti menettelyä kohtuuttomana tilanteessa, jossa oli yksiselitteistä, ettei potilaalla ollut edellytyksiä selvitä kotonaan päivääkään maksimaalisen kotihoidon turvin. Vanhuksen kuitenkin edellytettiin kotiutuvan sairaalasta, jotta palvelutalohakemus saatiin vireille. Omaisia mietityttivät myös tilanteet, joissa SAS-työpari yhtyi vanhuksen tuntevien työntekijöiden näkemykseen palvelutalopaikan tarpeellisuudesta, mutta paikkaa ei kuitenkaan ollut käytettävissä.

Helsingin sanomien 8.7.2012 tietojen mukaan kesäkuun lopussa noin 300 vanhusta jonotti pääsyä palvelutaloon. Kyse on vanhuksista, jotka ovat saaneet hakemukseensa viraston SAP- ryhmän ja SAS-työparin arvion perusteella myönteisen päätöksen. Jonotilanne kertoo siitä, ettei paikkoja vanhuksille ole riittävästi.

Vanhusten palvelujen vastuualueelta nousivat esille myös pitkäaikaisesta laitoshoidosta palveluasumiseen siirrettyjen vanhusten tilanteet. Muutos palveluun ei lähtenyt asiakkaan hoidon muuttumisesta tai hänen kuntonsa paranemisesta, vaan toimipaikan luonteen muuttamisesta. Vanhusten omaiset näyttivät olevan yhteydenotoissaan hämmennyneitä ja tietämättömiä siitä, kuinka heidän tulisi tilanteessaan toimia. Vuosiakin laitoshoitotasoissa asumisessa ollut vanhus asetettiin tilanteeseen, jossa hänen tuli nyt vastata ja huolehtia vuokranmaksusta ja lääkkeiden yms. terveydenhoitotarvikkeiden ostostaan aiemmin voimassa olleen kuukausimaksun sijaan. Läheisten kuvausten perusteella vanhusasiakkaiden lakisääteiset oikeudet asumismaksun pysyvyydestä organisaation muutostilanteessa eivät ilmeisesti toteutuneet kaikki osin tai oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi läheisten olisi tullut jaksaa tehdä töitä. Kaikissa tilanteissa vanhusten läheiset eivät tähän kyenneet.

Nykyinen käytäntö, jossa vanhainkodit muutetaan palvelutaloiksi ja asiakkaan maksuperusteet muuttuvat, eikä asiakkaalla tai hänen läheisillään ole voimia tai mahdollisuutta tarkistaa asioiden lainmukaisuutta suhteessa jo olemassa oleviin laillisuus- ja valvontaviranomaisten päätöksiin (esim. Hämeenlinnan HAO 22.5.2012; Eduskunnan oikeusasiamies 27.6.2012, 3960/4/10 ja 28.11.2012/3091/4/10) tulisi vanhusasiakkaiden palvelutaloon muutosprosessi muuttaa vahvemmin asiakkaan oikeuksia toteuttavaksi. Vanhusasiakkaat jäävät prosessissa liian yksin ja tämä prosessin lainmukaisuus tulisi myös valvontaviranomaisten arvioida.

Sosiaaliasiamies mietti myös palveluasumisessa olevien monisairaiden vanhusten käyttövaran suuruutta; mihin käyttövara lopulta perustuu ja toteutuvatko vanhusten oikeudet riittävästi asiakasmaksun alentamisesta ennen toimeentulotukea. Vanhusten läheisiä ohjattiin kantelemaan asioista kuntien toimintaa valvoville viranomaisille, mutta sosiaaliasiamies ei tiedä, jaksoivatko vanhusten läheiset näitä kanteluita tehdä. Läheisten voimavaroja tarvitaan monissa tilanteissa mm. vanhusten ulkoilun mahdollistamisessa.

Vanhustenhuollossa esille nousivat myös vanhustenhuollossa vanhukseille järjestettävät arviointi- ja kuntoutusjaksot. Lähdetäänkö niiden järjestämisessä liikkeelle asiakkaiden tilanteista vai palvelujärjestelmän rakenteista arvioimatta sitä, kenelle ne sopivat ja kenen kohdalla olisi tarkoituksenmukaista ensin arvioida arviointi- ja kuntoutusjaksolla olleiden kuntoutettavien keski-ikä, sairaudet jne. Sosiaaliasiamies oli mukana palaverissa, jossa aivoinfarktin saaneelle 65-vuotiaalle ehdotettiin arviointi- ja kuntoutusjaksoa selvittämättä, mikä ko. paikassa oli mm. keski-ikä ja diagnoosit. Arviointi- ja kuntoutusjakson olisi tarkoitus olla aidosti ihmistä kuntouttava eikä toimintakykyä ja tulevaisuudenuskoa laskeva.

Asiakkaiden lakisääteisten oikeuksien toteutuminen mietitytti myös tilanteissa, joissa sairaalajaksot ja niitä seuranneet arviointi- ja kuntoutusjaksot eivät olleet enää lyhytaikaisia, mutta maksut näistä tehtiin lyhytaikaisten hoitojen perusteella.

Asiakkaan asema hänen täytettyään 65-vuotta ja siirryttyään vammaispalvelusta vanhustenhuollon asiakkaaksi, myös mietitytti. Oliko palveluiden järjestämisessä mukana asiakkaiden lakisääteiset oikeudet ja asiakkaan tilanne vai palveluiden erilainen järjestämistapa vammais- huollossa ja vanhustenhuollossa. Yhdessä tilanteessa ohjattiin palveluiden muutoksesta kantelemaan Eduskunnan oikeusasiamiehelle. Viranhaltija oli myöntänyt eräälle asiakkaalle omaishoidon tuen hänen vammauduttuaan vuosia sitten. Omaishoitajan vapaiden aikana hän oli lomailnut Afasialiiton keskuksessa, jossa hänellä oli muutamia tuttavakin. Täytettyään 65 vuotta ja tultuaan siirretyksi vanhuspalvelujen vastualueen asiakkaaksi, hänelle myönnettiin omaishoitajan vapaiden ajaksi paikka Visiitistä, jossa muut asiakkaat olivat dementoituneita vanhuksia. Vanhuspalvelujen vastualueella ei ollut Afasialiiton kanssa sopimusta, kuten vammaispalvelulla. Omaishoidon vapaa ei tällä tavoin toteutettuna virkistänyt hoidettavaa eikä hoitajaa.

#### 4.8 Vastuualueittaisia huomioita päivähoiton palveluiden vastuualueelta

Päivähoidosta tulee vähiten asiakasyhteydenottoja sosiaaliamieheen. Yhteydenotot aiheutuivat mahdollisuudesta jatkaa ryhmäperhepäivähoidossa tilojen muutostilanteessa, hoitopaikan järjestymisen hitauteesta työllistymistilanteessa sekä erityislasten hoidon ja palveluiden riittävän hyvästä järjestymisestä ja henkilökunnan mahdollisuudesta saada lisätukea erityislasten kanssa toimimiseen päivähoitossa ja esi-koulussa.

### 5 Millaiset lainkohdat ja näkökulmat pitäisi saada elämään?

Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa (Asiakaslaki 4§).

Säännöksen tarkoittama asiakkaan oikeus sisältää toimintaohjeen sosiaalihuollon toteuttajalle ja järjestäjälle siitä, että kaikissa asiakastilanteissa kiinnitetään erityistä huomiota palvelun laatuun. Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjäntäkielto eivät edellytä ihmisten samanlaista kohtelua kaikissa tapauksissa. Joissakin tapauksissa ihmisten tosiasiallinen samanarvoisuus voi olla niin heikosti toteutunut, että on ryhdyttävä tukitoimenpiteisiin heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden tai ryhmien olosuhteiden parantamiseksi (STM Oppaita 2001:11 s. 25–26).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan eli viranomaisten on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Sosiaalihuollon päätöksiä tehtäessä tulee siten ottaa huomioon perusoikeusmyönteinen tulkinta lakien soveltamisesta, eli valittava säännöksen tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien ja niiden tarkoituksen toteutumista.

Julkisen vallan on, esimerkiksi tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien henkilöiden mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Sosiaalihuollon vastuulla on, että kuntalainen saa laissa määriteltyjen edellytysten täytyessä tarvitsemansa palvelut ja tuen. Luottamuksensuoja-periaatteen mukaan kuntalaisen tulee taas voida luottaa siihen, että joutuessaan sosiaalihuollon varaan, hänen tilanteensa selvitetään riittävästi ja apu myönnetään lainmukaisesti.

Lastensuojelulain 8 §:n mukaan korostetaan ehkäisevän lastensuojelun tarkoitusta: kaikille kunnan viranomaisille kuuluvaa velvollisuutta palveluja järjestettäessä sekä niitä kehitettäessä ottaa huomioon lapsen vanhemmille kuuluva oikeus ja velvollisuus päättää ja huolehtia lapsensa hoidosta ja kasvatuksesta. Erityisesti sosiaali- ja terveystoimessa, opetustoimessa ja nuorisotoimessa palveluja järjestettäessä on arvioitava myös sitä, miten palvelut ja tukitoimet edesauttavat ja tukevat lasten vanhempia heidän kasvatustehtävässään. Tämä voi merkitä yksittäistä palvelua koskevassa päätöksenteossa lastensuojelulain mukaisten tavoitteiden huomioon ottamista. Esimerkiksi myönnettäessä toimeentulotukea lapsiperheelle on lastensuojelulain 8 §:n mukaan kiinnitettävä huomiota lapsen asemaan ja tilanteeseen perheessä (Räty 2010 Vammaispalvelut 23).

Sosiaaliasiamiehelle syntyneen käsityksen mukaan etenkin pienituloisten yksinhuoltajien lapset ovat syrjäytymisvaarassa, koska vanhemmalla ei ole mahdollisuutta kustantaa yhtäkään lasta kiinnostavaa harrastusta. Lasten harrastusmenojen huomiointi on ollut esillä useammassa sosiaaliasiameselvityksessä. Lastensuojelulain 8 §:n aito huomiointi toimeentulotukipäätöksissä tulisi ottaa arvioitavaksi johdon tasoilla ja miten yllä olevien säännösten toteutumista voitaisiin aktivoida esim. henkilöstölle suunnattujen ohjeistusten tarkentamisella esim. lasten harrastusmenojen huomioinnissa.

Lastensuojelulain 11 §:n mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että ehkäisevä sekä lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laadultaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Lastensuojelulaki ei aseta velvoitteita pelkästään sosiaalivirastolle, vaan lain toteutumisesta ovat osaltaan vastuussa myös muut kunnan virastot, kuten kiinteistö-, opetus-, ja terveystoimisto.

Kun lastensuojelun tarve oleellisilta osin johtuu Lastensuojelulain 35§:n riittämättömästä toimeentulosta, puutteellisista asumisolosta tai asunon puutumisesta tai kun mainitut seikat ovat oleellisena esteenä lapsen ja perheen kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeenmukainen asunto. Säännöstä sovellettaessa esimerkiksi toimeentulotukinormit eivät sido päätöksentekijää, vaan tukea on myönnettävä tarvetta vastaavalla tavalla riittävästi (Räty 2010, 263).

Ilmeisesti lastensuojelulain 35 §:n perusteella perhe voi saada kaupungin asunnon lastensuojelun sosiaalityöntekijän kirjoittaman lausunnon perusteella vain siinä tapauksessa, jossa vuokravelat on maksettu tai saatu ainakin osa vuokraveloista maksettua. Jos perhe elää toimeentulotuen varassa, on vuokravelan lyhentäminen vaikeaa. Pohdittavaa on myös siinä, onko pitkäaikainen eläminen minimitoimeentulotuen rajan alapuolella enää lapsen edun mukaista.

Vuoden 2009 lokakuusta lukien 38 perhettä on ollut mukana sosiaaliviraston vuokravelkaisten lapsiperheiden toimintamallissa. Asiakkaana olevat perheet ovat asuneet tilapäismajoituksessa, häätöuhan alla tai heillä ei ole vuokravelan takia ollut mahdollista saada kaupungin asuntoa. Asiakkuus ei edellytä lastensuojelun asiakkuutta, mutta vaikka perhe olisi lastensuojelun asiakkaana, ei se voi saada kaupungin asuntoa, jos vuokravelkoja on maksamatta.

Lastensuojelulain 8 §:n aito toteutuminen mietitytti myös tilanteessa, jossa vuoroviikkosysteemiksi katsotun tapaamissopimuksen mukaan asunnottomaksi joutuneen isän muistiinpanoihin oli kirjattu asunnonmenetystilanteessa:

”Asiakas näkee itsensä lapsiperheenä, mitä asiakas ei toimeentulotuen asiakkuudessa eikä esimerkiksi kaupungin asuntojonossa ole. Asiakas odottaa, että sosiaalitoimi tarjoaa hänelle ja lapsille kriisimajoituksen Forenomilla, jonka on asiakkaalle ilmoitettu olevan mahdotonta”

Lastensuojelulain pykälistä huomiota tarvitsee myös tavoite perheen yhdistämisestä sekä vanhemmille laadittava erillinen vanhemmuuden tukemisen suunnitelma. Suunnitelma laaditaan yhdessä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisien kanssa. Sosiaaliasiamies on miettinyt sitä, lähdetäänkö palveluiden järjestämisessä ja suunnitelman tekemisessä vanhempien tarpeista vai jo olemassa olevien palveluiden näkökulmasta ja tuleeko vanhempi aidosti autetuksi tilanteessaan..

Asiakkaan edun mukaan toimittaessa tulee esimerkiksi toimeentulotuksessa kiinnittää huomiota muihinkin, kuin asiakkaan hakemuksessaan tai yhteydenotossaan oma-aloitteisesti kertomiin asioihin. Sosiaaliasiamiehelle tulee säännöllisesti asiakastilanteiden ja päätösten selvittelyn kautta esimerkkejä myös siitä, kuinka asiakkaan on oletettu tuntevan taustalla oleva lainsäädäntö ja osanneen toimia sen mukaisesti hakemuksissaan ja muutoksenhauissaan.

Harkinnanvaraisuus tulisi tunnistaa vahvemmin kaikilla päätöksentekotasoilla. Mahdollisuudet asian korjaamiseksi muutos- ja valitusteiden kautta onnistuu vain kaikkein vahvimmissa tilanteissa. Toimeentulotukipäätöksissä tuli esille myös tilanteita, joissa asiakkaiden oikeuksien toteutumista joutui miettimään mm. tilanteissa, joissa toimeentulotukea oli myönnetty hakupäivästä eikä hakukuukauden alusta alkaen. Myös päätösten riittävän hyvä perustelu ja asiakkaan mahdollisuus ymmärtää hänelle tehtyä päätöstä, voivat lisätä asiakkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumista.

”Kaikkein suurimpana ongelmana pidän päätösten kieliasua. En aina ymmärrä, mitä minulta odotetaan ja mitä sosiaaliasema hoitaa.”

”Päätökset on välillä niin saatanan sekavia.!



Asiakkaan tulisi aidosti ymmärtää, mihin kielteinen päätös perustuu ja mitä hänen tulisi jatkoselvittää esim. vammais- ja hoitotuen perusteiden osalta. Tätä kautta asiakkaan oikeus toimeentulotukeen voi vielä muuttua, mutta jos hän ei tiedä tarkkoja perusteita ja logiikkaa, ei hän myöskään tiedä, kuinka edetä asiassaan. Toimeentulotuessa tehdyt päätökset ja niiden laskelmien taustalla oleva logiikka eivät aina avautuneet asiakkaalle.

Toimeentulotuen kirjallinen hakemuskäytäntö voi olla joidenkin asiakkaiden kohdalla este perustuslain 19 §; n toteutumiselle. Jos asiakkaalle annetaan vain kirjallinen asiointimahdollisuus, voi olla, ettei kaikki tuen ja palvelun myöntämiseen vaikuttavat seikat tule esille. Sekä sosiaalityön että ohjauksen yksikössä suurimman osan hakemuksista käsittelevät etuuskäsittelijät. Suurimmalla osalla toimeentulotuen hakijoista on siten mahdollisuus vain kirjalliseen asiointiin toimeentulotukea hakessaan.

Huomiota tarvitaan siis näiden erilaisten automaattisen toiminta- ja päätöksentekokäytäntöjen sopivuuden arviointiin.

Toimeentulotukihakemusten myöhästyneistä käsittelyajoista tuli säännöllisesti palautetta. Sosiaalivirastossa ei ilmeisesti tilastoitu kaikkien hakemusten käsittelyaikoja, vaan tilaston kirjattiin vain pisimpään käsittelemä odottanut hakemus. Tämän käytännön myötä ei voida tietää, kuinka paljon hakemuksista käsitellään kussakin toimipaikassa myöhässä ja mikä on hakemusten käsittelyaikojen aito keskiarvo ja hajonta. Perustuslain 21 §:n mukaan valituskelpoinen päätös on annettava ilman aiheetonta viivytystä.

Myös toimeentulotuen viivytyksetön täytäntöön pano pitäisi saada arvioiduksi; mitkä täytäntöön panoon vaikuttivat asiakkaan tilanteessa ja mikä oli täytäntöönpanojen keskiarvo ja hajonta; tärkeää on saada tietoa siitä, toteutuuko lain vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä. Erään vaikeavammaisen asiakkaan päätöksessä oli virhe. Häntä pyydettiin tekemään asiasta vielä kirjallinen hakemus virheen korjaamiseksi vaikka asia oli jo kerrottu työntekijälle puhelimesta. Virheen sisältänyt päätös tehtiin 28.8. ja se saatiin oikaistuksi 8.10.

Vaikeissa tai vakavissakaan tilanteissa ei välttämättä tunnistettu mahdollista kiireisen toimeentulotuen tarvetta tai työntekijöillä ei ole mahdollisuutta kiireisen toimeentulotuen tai sosiaalihuollon tarpeen selvittelyyn. Vakavassa perhetilanteessa ollut asiakas pyysi 7.5. toimeentulotuesta tapaamisaikaa. Asiakkaalle oli kerrottu, että aika olisi mahdollista saada vasta kuukauden kuluttua. Kiireisissä asiakastilanteissa ei välttämättä myöskään huomioida viikonloppujen tai arkipyhien vaikutusta päätöksen täytäntöönpanoon vaikeassa tilanteessa. Työntekijöiden pitäisi myös pysähtyä miettimään päätöksen täytäntöönpanon tapoja tilanteissa, joissa hakemus on käsitelty myöhästyneenä tai asiakkaan tilanteessa on näyttäytynyt erityisen suuria taloudellisia vaikeuksia.

Lisäselvityspyynnot mietityttivät myös välillä. Olisiko vanhuuslääkäriltä voitu kysyä puhelimitse siitä, oliko lisäliitteiden toimittamisessa ollut jotain ongelmia ennen päätöksen hylkäämistä? Yksi toimeentulotukea hakenut vanhus oli hakenut tukea sairaalalaskuun eikä ollut juurikaan asioinut toimeentulotuessa. Kyseessä oli hyvin vakava tilanne seurauksineen. Sosiaaliamies ihmetteli myös työkäytäntöä, jossa varatulle ajalle saapumatta jääneelle asiakkaalle ei soitettu ko. aikana ja kysytty siitä, miksi hän ei päässyt tulemaan ajalle. Työntekijä oli kirjannut kuitenkin asiakkaan muistiinpanoihin saapumattomuudesta.

Sosiaaliamies on joutunut omassa työssään miettimään perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, sosiaalihuollon asiakaslain, lastensuojelulain sekä hallintolain aitoa toteutuvuutta isossa virastossa vaihtuvien työntekijöiden ja toisiaan seuraavien organisaatiomuutosten keskellä. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sosiaalihuollossa lähtee asiakaslain noudattamisesta. Lain toteutumisen edellytyksenä on työntekijän valmius, tahto ja mahdollisuudet selvittää asiakkaan toivomukset, mielipide ja yksilölliset tarpeet ja tehdä toimivaltansa rajoissa asiakkaan edun mukainen päätös. Myös muutoksenhakujen hidas käsittely pahimmillaan estää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen, jos päätös muutetaan vasta useamman kuukauden kuluttua alkuperäisestä tilanteesta.

”Yritin soittaa johtavalle päivittäin kahden viikon ajan sekä jätin soittopyynnön hänen puhelinvastaajansa. Hän ei soittanut takaisin. Valitusajaksi alkoi mennä umpeen ja tein kirjallisen muutoksenhakupyynnön. Parin päivän kuluttua sain tiedon, että valituksen käsittely kestäisi 3-4 kuukautta.”

Sosiaaliamiehet ovat jo aikaisempien vuosien selvitysten yhteydessä suositelleet, että puutteellisten hakemusten täydennyspyynnot lähetettäisiin ykköspostissa ja lisäksi asiakkaalle tiedotettaisiin tarpeesta täydentää hakemusta puhelimitse. Viimesijaisen taloudellisen tuen varassa elävälle on erityisen tärkeää, että voi maksaa esimerkiksi vuokran ajallaan.

Perustuslain 19 §:n toteutuminen mietitytti myös niiden toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, jolla oli joku harvinainen vamma tai sairaus, ja johon ei ollut julkisella sektorilla saatavilla olevaan tiettyä erityishoitoa. Julkisen terveydenhuollon lääkäri kirjoitti pienituloiselle toimeentulotuen asiakkaalle lähetteen yksityisen sektorin erityishoitoon. Toimeentulotuen asiakas saattoi saada hoitoon tukea toimeentulotuen kautta jonkin aikaa tai sitten hänen terveydenhoito-kulunsa jätettiin tältä osin kokonaan huomioimatta. Vakavissa terveydellisissä ongelmissa asiakkaat jäivät yksin. He eivät tieneet tai kyenneet toiminaan siten, että julkisen puolen vastuu tarjota hoitoa julkisen terveydenhuollon kustannuksella, olisi saatu arvioiduksi. Näissä tilanteissa pienituloiset toimeentulotuen asiakkaat eivät pystyneet järjestämään tätä hoitoa itselleen ja tärkeä apu arjessa selviytymisessä jäi käyttämättä. Toimeentulotuen tulisi vastata lääkärin määräämistä hoidoista siihen saakka, kunnes julkisen puolen vastaantulo olisi selvitetty.

Perustuslain 19 §:n toteutuminen mietitytti myös niiden toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla, joissa vakava masennusdiagnoosi ei oikeuttanut vielä julkisen terveydenhuollon psykiatrisen avohuollon palveluihin ja sitä kautta mahdollisiin järjestyviin jatkohoitoihin. Näiden asiakkaiden kohdalla tiukat toimeentulotuen tulkinnat siitä, että pääsääntöisesti on käytettävä julkisia terveydenhoitopalveluita, saattoivat ajaa asiakasta entistä vaikeampaan tilanteeseen. Ohjeistukset toimeentulotuen päätoimintajärjestäjille pitäisi olla selkeät siitä, miten asiakkaista konkreettisesti ohjataan toimimaan ko. tilanteissa ja tarvittaessa autetaan asiasta selvittämään tilanteensa esimerkiksi potilasasiamiehen avustuksella.

Sosiaaliasiamies mietti myös sitä, voidaanko asiakasmyönteisenä tai enää Perustuslain mukaisenakaan toimintana pitää pienituloisten toimeentulotuen asiakkaiden pitkiä puhelinjonotusaikoja. Asiakasmyönteisyys, asiakkaan edun mukainen toiminta ja laadukas sosiaalihuolto pitäisi nostaa Helsingissä aiempaa vahvemmin esille eikä se saisi jäädä yksin työntekijätason vastuulle eikä heitä tulisi jättää asiassa myöskään yksin. Ajoittain Helsinkiin muulta tulleet työntekijät ihmettelevät joitakin valittuja käytäntöjä. Yksi työntekijä mietti sitä, miksei toimeentulotuessa tehdä palvelusuunnitelmia tai miksei ole olemassa arvoja, esimerkiksi siitä, ettei asiakkaita pompoteta työntekijöiltä toiselle. Asiakkaiden sosiaaliasiamiehille kuvaamissa tilanteissa oli myös sellaisia, joita ei enää voida pitää asiakasmyönteisenä toimintana.

## **6 Milloin aito huomio asiakkaan asemaan voi kääntyä resurssisäästöksi ja palveluiden vahvemmaksi vaikuttavuudeksi?**

Tässä selvityksessä esillä olleita näkökulmia voidaan tarkastella myös resurssien näkökulmasta. On tilanteita, joihin tarvitaan vain ja ainoastaan lisää työntekijöitä. On myös tilanteita, joissa pohdittavaksi sosiaaliasiamiehelle tulivat asioiden jo käytetyt työntekijäresurssit; olisiko toisin toimiminen säästänyt työntekijäresursseja pidemmällä aikavälillä ja saatu samalla parannettua myös sosiaalihuollon palvelun laatua ja asiakkaan edunmukaista toimintaa?

Asiakkaiden arjessa antama palaute tulisi aina arvioida toimintakäytäntöjen järkevyyden ja asiakasmyönteisyyden näkökulmasta. Jos asiakkaat kokevat jonkun tietyn toimintatavan ongelmalliseksi, nousee se esille eri tavoin ja eri tasoilla yhden jos toisenkin asiakkaan kautta vieden samalla monen eri tahon työntekijäresursseja.

Sosiaaliasiamies on miettinyt työntekijäresurssien ja niiden säästymisen näkökulmasta esimerkiksi pitkäaikaiselle toimeentulotuen asiakkaalle tehtyä palvelusuunnitelmaa ja sen päivittämistä. Voisiko palvelusuunnitelman päivittäminen toimia myös työntekijäresursseja säästävänä tilanteissa, joissa saman asiakkaan asioissa toimii useampi työntekijä? Riittävä perehtyminen asiakkaan tilanteeseen, palvelusuunnitelmien tekeminen ja päivittäminen sekä asiakaslähtöisemmän työotteen vahvistaminen voi vähentää jossain määrin myös tarvetta muutoksenhauihin, valituksiin ja kanteluihin.

Sosiaaliasiamies on miettinyt myös sitä, voisiko ATJ- ohjelmassa olevien erilaisia näyttöjä ja niiden tarpeellisuutta työn selkiinnyttämisen näkökulmasta. ATJ- ohjelmaa tulisi kehittää myös siten, että sinne saataisiin kronologinen sivusto toimeentulotuen asiakkaalta pyydyistä ja asiakkaan toimittamista liitteistä. Tällöin nähtäisiin ne, mitä liitteitä asiakas on jo aiemmin toimittanut ja mitä ei tarvitse enää uudelleen toimittaa. Ehkä tällä tavoin päästäisiin kiinni myös niihin tilanteisiin, joissa asiakkaan toimittamat paperit ovat kadonneet ja asiakkaan sanaa vastassa on työntekijän sana.

Sosiaaliasiamies on miettinyt myös sitä, saataisiinko Perustus- ja Asiakslain tavoitteet ja säännökset paremmin toteutumaan ja työntekijäresurssien turha käyttö vähentymään, jos toimeentulotuen päätösentekijälle olisi rakennettu ATJ- tietojärjestelmään osio, jota läpikäymättä päätöstä ei olisi mahdollista allekirjoittaa. Tähän osioon olisi kirjoitettu asiakkaan sairaudet ja vammat sekä erilaiset toimintakyvyn rajoitteet, joilla saattaisi olla vaikutusta tehtyyn hakemukseen ja siinä ilmenneisiin ongelmiin. Tällä tavoin voitaisiin ehkä vähentää myös hylkääviä päätöksiä, joita joudutaan myöhemmin tarkistamaan uusine päätöksen postituksineen.

Toimeentulotuen asiointiprosessin arvioinnin tärkeyttä on tuotu esille jo aikaisemmissa sosiaaliasiamiespalvelutyksissä. Huomiota tarvinee mm. se, kuinka monta päätöstä ja postitusta tehtiin samaan asiaan liittyen, miksi päätöksiä korjattiin, miksi lisäselvityspyyntöjä lähetettiin, tarvittiinko kirjallista lisäselvityspyntöä, joutuiko asiakas ottamaan päätösentekijään yhteyttä, kuinka monta asiakkaan yhteydenottoa työntekijään tai työntekijöihin tarvittiin sekä miksi niitä tarvittiin. Vähentäisikö päätösten postitus ykköspostissa asiakkaiden yhteydenottoja ja työntekijöiden puhelinruuhkaa? Ja olisiko asiakkaiden muutoksenhauissa informaatiota, joka pitäisi saada huomioiduksi vahvemmin jo päätöksentekotasolla.

Organisaatiosta lähtevät muutokset pitäisi katsoa myös resurssien näkökulmasta. Vuoden 2012 alussa toimeentulotuessa tehdyt organisatoriset muutokset näyttäytyivät myös asiakastyön resurssihukkana. Monelta asiakkaalta tuli palautetta siitä, etteivät suunnitelmat ja sovitut asiat siirtyneetkään työntekijältä toiselle. Asiakkaat joutuivat selvittämään uudelleen jo aiemmin selvitettyjä asioita. Organisaatiosta lähtevien muutosten vaikutus pitäisi minimoida asiakkaille. Muutoksissa voidaan kadottaa myös jo hyvin alkanut yhteistyö vaikeissa ja monimutkaisissa asiakastilanteissa.

”Tämä uudelleen alkanut ”operointi” sosiaaliaseman uuden henkilöstön kanssa vie kyllä minun psyykeltä voimia.”

Työntekijävaihtuvuus tulisi nähdä myös työntekijäresurssien hukkana. Voitaisiinko pätevät, perehdytetyt ja ammattitaitoiset työntekijät saada vahvemmin sitoutettua pidempiaikaiseen työsuhteeseen?

Palveluiden vaikuttavuuteen tarvitaan myös lisähuomiota. Selkeimmin tämä nousi esille lastensuojeluasioissa. Miten tehdään lastensuojelutarpeen arviointiprosessi ja toimiiko se samalla myös lasta ja perhettä tukien vai tuleeeko heille vain olo tutkittavana olemisesta? Miten vahvistaa vanhemmuuden tukemista huostaanotto- ja sijoitusprosessissa? Miten vanhempien tukeminen heidän kasvatustehtävässään lähtisi vahvemmin vanhemman tarpeista eikä vain jo palvelujärjestelmän tarjolla olevista toimintamuodoista?

Lastensuojeluasiakasvanhempien yhteydenotoissa tuli välillä esille se, että uuden yksikön työntekijä tai uusi työntekijä toimikin eri perustein kuin perheen asioita aikaisemmin hoitanut työntekijä. Yhteistyön toimivuus ja asiakkaiden ja työntekijöiden samaan tavoitteeseen suuntautuva työ on edellytys palveluiden vaikuttavuudelle. Jos asiakas ei voi luottaa työntekijöihinsä ja eikä ole selvillä heidän toimintaansa ohjaavista periaatteista, ei voida myöskään kovin vahvasti olettaa eri tahojen toimivan samojen tavoitteiden suuntaisesti. Yhteistyö vanhempien kanssa tulisi ottaa myös lastensuojelutyö-prosessin näkökulmasta arvioitavaksi; toimitaanko aidosti vanhemmat työskentelyyn mukaan ottaen vai jäädäänkö asiassa pidettävien isojen palaverien varaan. Tämä yhteistyön ja keskusteluiden käyminen vain isoissa palavereissa on ollut esillä useammassa sosiaaliasiamiesselvityksessä.

Yhteistyövaikeuksien ymmärtämisissä voi olla pieni siemen parempaan vaikuttavuuteen. Yhteistyö asiakkaiden kanssa pitäisi ottaa aidosti arvioitavaksi eri vastuualueilla: Mitkä ovat yhteistyön toimivuuden edellytykset sosiaalihuollon toimintakentässä? Yhteistyön onnistuminen uudelleen sosiaalihuoltoon pettyneen ihmisen kohdalla voi edellyttää erittäin hyviä yhteistyötaitoja ja työskentelyn jatkuvuutta, mutta pidemmällä aikavälillä se voi näyttäytyä lopulta resurssisäästönä ja palveluiden parempana vaikuttavuutena.

## **7 Millaiset pysyvät rakenteet asiakkaiden aseman kehittämiseksi saataisiin luotua?**

Koska tätä selvitystä käsiteltäessä on sosiaali- ja terveystieteiden yhdistyminen jo toteutettu, tulisi sosiaalihuollon asiakkaan asemaa arvioitaessa ja vahvistaessa katsoa asioita myös uuden organisaation rakenteista.

Sosiaaliviraston voimassa olevan pysyväsivuston 18.12.2008 mukaan vastuualueiden tulee vuosittain 31.1. mennessä lähettää sosiaaliasiamiehelle yhteenveto siitä, millaisia asioita muistutuksissa ja niihin annetuissa vastauksissa on käsitelty ja mihin asioihin niissä on mahdollisesti kiinnitetty huomiota. Vastuualueet ovat toimittaneet sosiaaliasiamiehille joitakin yksittäisiä vastauksia muistutuksiin, mutta ne eivät ole tehneet yhteenvetoa tehdyistä muistutuksista, niiden lukumäärästä tai sisällöstä. Sosiaaliasiamiehellä ei ole tietoa siitä, kuinka paljon asiakaslain mukaisia muistutuksia ovat eri vastuualueiden asiakkaat tehneet viime vuosina. Sosiaaliasiamies ei myöskään tiedä sitä, onko asiakkaiden tekemistä muistutuksista ollut poimittavissa informaatiota, esimerkiksi toimintakäytäntöjen korjaamiseen ja kehittämiseen.

Sosiaaliviraston työntekijät ovat ajoittain olleet sosiaaliamiehen yhteydessä muistutuksiin liittyvissä asioissa. Muistutuksen tekoon on virastossa käytössä lomake, mutta sen tarkempaa ohjeistusta asiakkaille ei ole olemassa. Muistutuksia koskeva pysyväisohje tulisi päivittää ja tarkentaa käyttökelpoisemmaksi työntekijöille ja heidän asiakkailleen. Yhteistyö sosiaaliamiehen kanssa muistutuksiin liittyvissä asioissa tulisi myös arvioida uudelleen. Parhaimmillaan muistutus voi toimia lemminpuolisen vuorovaikutuksen parantamisen välineenä: asiakas voi saada joko perustelun saamalleen kohtelulle ja menettelylle tai hänen asiansa voidaan käsitellä uudestaan ja kehittää palvelua.

Valviran ohjauskirjeen (21.6.2010 dnro 4476/05.00.04/2010) mukaan lainsäätäjän tarkoitus on ollut, että muistutukset ohjautuvat käsiteltäväksi sellaisille viranhaltijoille tai vastuuhenkilöille, joilla on mahdollisuus toimivaltansa nojalla vaikuttaa tilanteen muuttamiseen, mikäli muistutus antaa siihen aihetta. Valvira olettaa myös, että asiakkaiden ja heidän omaistensa yhteydenottojen asianmukainen käsittely vähentää yhteydenottoja valvontaviranomaisiin sekä epätarkoituksen mukaisia kanteluprosesseja. Valvira suosittaa myös, että sosiaalihuollon toimintayksiköt analysoivat säännöllisesti muistutukset ja yhteydenotot palvelujensa laadun kehittämiseksi.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa voidaan arvioida myös kuntien toimintaa valvovien tahojen kanteluvastauksista. Kuinka paljon kanteluvastauksia tuli vuonna 2012 Etelä-Suomen aluehallintovirastolta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä? Tarvittaisiin tietoa myös siitä, miten kanteluvastaukset on käsitelty ja millaisia nämä kanteluvastaukset ovat olleet. Loppuvuodesta selvisi ainakin yhden lastensuojeluun liittyneen kanteluvastauksen osalta, ettei sitä ollut käsitelty virastossa. Sosiaaliamiehen saaman tiedon mukaan kanteluvastausten kirjaamisessa ja tilastoinnissa on ollut myös ongelmia eivätkä kaikki kanteluvastaukset ole tulleet sosiaaliviraston lakipalveluiden käsiteltäväksi. Sosiaalihuollon asiakkaiden aseman kannalta on hyvin tärkeää voida luottaa siihen, että valvovien tahojen kannanotot tulevat kunnassa huomioituksi ja niiden käsittelemiseksi on luotu riittävät rakenteet.

Viranhaltijoiden tekemiin päätöksiin asiakkaat hakivat muutosta ensimmäisestä aikuispalveluiden muutoksenhakujaostosta, toisesta aikuispalveluiden muutoksenhakujaostosta, lapsi- ja perhejaostosta, Vanhuspalveluiden muutoksenhakujaostosta sekä ruotsinkielisten muutoksenhakujaostosta. Ensimmäinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsitteli toimeentulotukiasioita, toinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsitteli vammaispuolustajalakeja koskevia päätöksiä sekä omaishoidon tukea (alle 65-vuotiaat), sosiaalihuoltolakiin, asiakasmaksuihin, päihdehuoltoon ja velkaneuvontaan liittyviä päätöksiä. Lapsi- ja perhejaosto käsitteli päivähoitoa, lastensuojelua ja perheoikeudellisia asioita koskevia muutoksenhakuja. Vanhuspalvelujen jaosto käsitteli yli 65-vuotiaiden omaishoidontukeen, ympärivuorokautiseen hoitopaikkaan, jaksoittaishoitoon, palveluseteliin ja asiakasmaksuun liittyviä muutoksenhakuja. Ruotsinkielisten muutoksenhakujaosto käsitteli ruotsinkielisten asiakkaiden mm. toimeentulotukeen, vammaispuolustukseen ja omaishoidontukeen liittyviä muutoksenhakuja.

Ensimmäinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsitteli 841, toinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsitteli 159 viranhaltijan päätöstä, lapsi- ja perhejaosto käsitteli 36 viranhaltijan päätöstä, vanhuspalvelujen muutoksenhakujaosto käsitteli 65 muutoksenhakuja ja ruotsinkielisten muutoksenhakujaosto käsitteli 29 muutoksenhakuja. Kaikkiaan muutettuja viranhaltijoiden päätöksiä oli yhteensä 206 ja yksi valmisteluun takaisin palautettu päätös. Jos viranhaltijoiden muutettujen päätöksiä suhteuttaa päätösten kokonaismäärään, niiden osuus ei nouse kovin suureksi, mutta muutoksenhauista tuli muutetuiksi tai uudelleen valmisteluun palautetuiksi 18,9 %. Jokaisella näistä 207 muutetulla tai takaisin valmisteluun palautetulla päätöksellä on voinut iso vaikutus ihmisten mahdollisuuksiin selviytyä arjessaan.

Muutoksenhakuprosessi tulisi ottaa myös arviotavaksi sen osalta, voitaisiinko joitakin päätöksiä palauttaa uudelleen valmisteluun joutuisemmin ennen kuukausien kestävästä jaoston käsittelyyn menoprosessia.

”Muistutus- ja sosiaaliamiesjärjestelmällä on haluttu kiinnittää erityistä huomiota sosiaalihuollon laatuun sekä asiakkaan kohteluun sosiaalihuollossa. Muistutusjärjestelmä ja sosiaaliamiesjärjestelmä ovat siis myös tapoja saada tietoa niistä epäkohdista, joita kunnassa mahdollisesti on sosiaalihuollon järjestämisessä. Näiden järjestelmien avulla päätöksentekijän – kunnanvaltuuston, sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen sekä virkamiesten – on mahdollista saada tietoa, jota voidaan käyttää päätöksenteossa esimerkiksi varattaessa tarpeenmukaisia määrärahoja sosiaalihuoltoon.” (STM Oppaita 2001: 11 s. 82).