

HELSINGIN SOSIAALIASIAMIESTEN SELVITYS KAUPUNGINHALLITUKSELLE 2013

11.7.2014
Koonnut:
Jaana Iivonen

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	1
2	Sosiaaliasiamiestoiminta vuonna 2013	2
2.1	Sosiaalihuollon asiakaslain säätämät tehtävät ja päivittäinen työ	2
2.2	Sosiaaliasiamiestyössä käytettävissä olevat resurssit vuonna 2013	4
3	Ensimmäisestä yhteydenotosta asiakastyöhön	5
4	Asiakastyön dokumentoinnista palvelusuunnitelman laadintaan, päätöksentekoon ja muutoksenhakuprosessiin	12
5	Lopuksi.....	17

1 Johdanto

Vuoden 2013 alusta lukien toimintansa aloitti kaupungin suurin virasto: noin 15 000 työntekijän sosiaali- ja terveysvirasto. Viraston organisaatio jakautuu kuuteen osastoon ja niiden alaisiin toimistoihin. Sosiaali- ja terveystoimen yhdistämisessä tavoitteeksi asetettiin muun muassa asiakkaan ympärille rakentuvat sujuvat ja asiakkaiden tarpeita vastaavat palveluiden kokonaisuudet, jotka ovat entistä helpommin saatavilla ja samalla kustannustehokkaita. Uuden organisaation rakenne mahdollistaa asioiden tekemisen entistä enemmän asiakaskeskeisesti sosiaali- ja terveystoimintoihin integroiden, mikä on myös sosiaalihuollon asiakkaiden asiointin kannalta hyvä lähtökohta.

Sosiaali- ja terveysvirastossa ydintoimintojen osastoja muodostettiin kolme: perhe- ja sosiaalipalvelut -osasto, sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut -osasto sekä terveys- ja päihde -osasto, joista asiainhoito-osaston yhteydenotot keskittyivät lähinnä kahteen ensin mainittuun. Perhe- ja sosiaalipalvelut osasto huolehtii perhe-, sosiaali- ja vammaispalveluista ja sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut -osasto nimensä mukaisista toiminnoista. Lasten päivähoito leikkipuistotoimintoihin siirtyi varhaiskasvatusvirastoon 1.1.2013. Päivähoidon muutokset kytkeytyivät myös valtakunnalliseen muutokseen, jossa päivähoito siirrettiin sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Tähän muutokseen liittyi myös lainsäädännöllisiä muutoksia. Huolimatta päivähoidon hallinnollisista ja lainsäädännöllisistä muutoksista, jäivät päivähoitoon liittyvät asiakasasiat edelleen sosiaaliasiain osaston vastuualueelle.

Vuoden 2013 alusta alkoi myös uusi valtuustokausi ja Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi keväällä 2013 kaupungin strategiaohjelman vuosille 2013 - 2016. Kaupungin talouden tasapainottamisen olennaisena osana on valtuuston asettama menojen kasvua hidastumisen tavoite, mikä asettaa myös sosiaali- ja terveysvirastolle tulosvastuuta.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (jäljempänä asiakaslaki) tuli voimaan vuonna 2001. Asiakslain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Asiakslakia sovelletaan sekä viranomaisen järjestämään sosiaalihuoltoon että yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon.

Vuoden 2013 sosiaaliasiain osaston selvityksessä kaupunginhallitukselle selvitetään tiivistetysti sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) mukaisesti (24 § 5 kohta) sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien ja aseman kehitystä Helsingissä. Selvityksen lähtökohtana on vuoden 2013 aikana sosiaaliasiain osaston yhteyttä ottaneiden asiakkaiden esille nostamat huolet ja ongelmat, joita yhteydenottajat ovat kohdanneet ennen mahdollisen asiakkuuden alkua, asiakkuuden aikana tai asiakkuuden jälkeen. Vuoden 2013 selvityksessä on laadittu siten, että lähtökohtana on taustalla asiakkaan asiointi prosessina asiakkaan ensimmäisestä yhteydenotosta asiakkaan saamaan päätökseen ja mahdollisen tyytymättömyyden kautta muutoksenhakuun ja muistutusmenettelyyn.

Tarkoituksena on tiivistetysti nostaa esille sosiaaliasiamiehelle tulleissa yhteydenotoissa julkituodut asiat. Selvityksen sisältö on laadittu siten, että on nostettu esille niitä asiakkaan aseman solmukohta, jotka ovat olleet yhteisiä ydintoimintojen osastojaosta riippumatta taikka sellaisia yksittäisenkin osaston toimintaa koskevia yhteydenottoja, jotka ovat nousseet useasti esille sosiaaliasiamiehelle tulleissa yhteydenotoissa.

2 Sosiaaliasiamiestoiminta vuonna 2013

2.1 Sosiaalihuollon asiakaslain säätämät tehtävät ja päivittäinen työ

Sosiaalihuollon asiakaslain 24§:ssä sosiaaliasiamiehen tehtäviksi säädetään:

- 1) neuvoa 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 toiminta on sosiaalihuollon palvelua, jossa sosiaaliasiamiehen työnä on ohjata ja neuvoa lähinnä kuntalaisia, sosiaalihuollon asiakkaita, heidän omaisiaan ja muita läheisiä sekä muita yhteyttä ottavia tahoja sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksiin liittyvissä moninaisissa kysymyksissä. Asiamiehen lakisääteisenä tehtävänä on myös asiakkaan avustaminen muistutuksen teossa. Sosiaaliasiamies on pyrkinyt mahdollisuuksiensa mukaan perustelluissa tilanteissa avustamaan asiakkaita myös muiden oikeusturvakeinojen käytössä, mutta niukasta resurssista johtuen, resurssia on ollut välttämättömästä kohdentaa lakisääteiseen ytimeen.

Asiakkaan oikeuksiinsa pääsyn kannalta olisi tärkeätä, että asiakkaalle mahdollistuisi oikeusturvakeinojen käytössä saatava nopea ja myös käytännössä mahdollistuva apu, esimerkiksi asiakkaan hakiessa oikeuksia sosiaali- ja terveyslautakunnalta viranhaltijan päätökseen.

Yhä useammassa tapauksissa asiakkaan ohjaus ja neuvonta vaativat asiakkaan auttamista ohjauksen ja neuvonnan toteuttamisessa ja täytäntöönpanossa, jotta asiakkaan pääsy tosiasiallisesti oikeuksiinsa olisi mahdollista. Yksinomainen suullisesti tai kirjallisesti annettava ohjaus ja neuvonta tarvitsevat monesti rinnalleen niiden konkretisointia ja asiakkaan asian eteenpäin viemistä työntekijätahoille ja muille tahoille.

Yhteydenottaja on itse usein pyrkinyt viemään asiaansa eteenpäin, mutta asianhoito ei ole syystä tai toisesta edistynyt. Tämä on usein tarkoittanut asiakkaan suostumuksella tapahtuvaa sosiaaliasiamiehen yhteydenottoa työntekijöihin ja ennen sitä asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen perehtymistä asiakkaan kertoman lisäksi. Usein erilaisten ongelmien kanssa arjessa kamppailevaa ja mahdollisesti voimavaroiltaan

uupunutta sosiaalihuollon asiakasta kohtaa monimutkainen organisatorakenne, jossa toimijoiden ja käytäntötapojen hahmottaminen on asiakkaalle varsinkin tässä tilanteessa haasteellista. Asiointia hankaloittavina ja vaikeuttavina tekijöinä saattavat olla myös asiakkaiden kielelliset ja kulttuuriset taustat. Asiakkaan yhteydenotto sosiaaliamiehen ei välttämättä aina merkitse, että asiakkaan osaksensa saama palvelu tai/ ja menettelyt olisivat ns. huonolaatuisia, vaan asiakas on saattanut hakea myös varmistusta samaansa ohjaukseen ja linjaukseen. Tällöin sosiaaliamiehen tehtävänä on ollut pyrkiä käymään asiaa lävitse asiakkaan kanssa. Asiakkaan tyytymättömyyden pohjalla saattavat olla monet eri tekijät, jolloin on tärkeätä, että asiakkaalla on mahdollisuus käydä asiaansa lävitse puolueettoman tahon kanssa. Jos tehdyssä päätöksessä on ollut todennettavissa virheellisyyttä, on asiakkaan asiassa oltu yhteydessä päätöksen tehneeseen tahoon viranhaltijan itseoikaisun vaatimiseksi, koska varsinainen oikaisuvaatimusmenettelyn kesto sosiaali- ja terveystalouden alaisessa asianosaisessa jaostossa on ollut kohtuuttoman pitkä.

Sosiaaliamies on asiakkaiden suostumuksin arvioinut lukuisia sosiaalihuollon asiakkaille tehtyjä päätöksiä sekä tutustunut muutoinkin asiakkaiden rekisteritietojen kirjauksiin. Tarpeen mukaan sosiaaliamies on myös osallistunut asiakkaiden asioissa pidettyihin palaverihin. Sosiaaliamiestoiminnassa on yhteen yhteydenottomerkintään saattanut liittyä runsaastikin aikaa vievää asian selvittämistä ja asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen perehtymistä. Yksi yhteydenottomerkintä on saattanut tulla hoidetuksi nopeasti tapahtuvana yksittäisenä ohjauksena, kun taas toiseen yhteydenottomerkintään on saattanut sisältyä paljon aikaa vaativaa asiakkaan asian selvittämistä ja seurantaa ja yhteydenottomerkintä on saattanut ikään kuin olla ”auki” pitkään. Tämä seikka on tärkeätä huomioida tarkastellessa pelkästään yhteydenottojen määrällistä tilastolukemaa, joka ei ilmennä yhteydenottojen laadullista sisältöä. Yksittäiset yhteydenottomerkinnät eivät ole sisällöllisesti suoraan keskenään vertailukelpoisia.

Yhteydenottajatahosta riippumatta yhteydenotoksi on tilastoitu yksittäiset yhteydenotot, ja samaan asiaan liittyvä yhteydenotto ja mahdolliset ns. lisäyhteydenotot on kirjattu yhdeksi yhteydenotoksi. Useamman osaston toimintaan liittyvä yhteydenotto on tilastoitu ainoastaan yhdelle osastolle, jonka vastuualuetta yhteydenoton sisältö laajemmin koskee. Sosiaaliamiestoiminnan tilastoinnin kehittäminen on ollut ja on edelleen asiamiestoiminnan kehittämisen tavoitteena, mutta vuonna 2013 asiamiestoiminnassa käytettävissä olevilla resursseilla tilastoinnin kehittäminen ei ole ollut mahdollista. Tilastoinnin kehittämisen lähtökohdaksi tulee osaltaan olla myös sosiaaliamiesten työlle laissa säädetyt lähtökohdat ja siksi tilastoinnissa tarvitaan määrällisen tilastoinnin rinnalla myös laadullisen aineiston tuottamista.

Vuonna 2013 yhteydenotot sosiaaliamiehen ovat tapahtuneet puhelimitse, kirjeitse tai sähköpostitse. Yhä etenevässä määrin sosiaaliamiehen ollaan yhteydessä sähköpostitse. Sähköpostitse yhteyttä ottaneille asiakkaille kyseinen yhteydenottotapa on pääsääntöisesti sekä taloudellisesti edullisin että myös juostavin tapa; siksi sähköisen asioinnin mahdollisuuksien kartoittaminen ja edistäminen olisi toivottavaa. Kuitenkin kaikki yhteydenottotavat tulee olla käytettävissä, jotta

erilaisissa elämäntilanteissa olevilla asiakkaila on mahdollisuus yhteydenottoon.

Yhteydenottoja sosiaaliasiamieheen oli vuonna 2013 yhteensä 1 117. Vastaavasti kuten edellisenä vuonna 2012 yhteydenottoja tuli selvästi eniten koskien perhe- ja sosiaalipalvelut -osaston vastuualuetta (938). Yhteydenotoista selvästi suurin osa koske nuorten palvelut – ja aikuis-sosiaalityön toimistoa ja toiseksi eniten yhteydenottoja tuli koskien lastensuojelun toimistoa. Huomattavasti vähemmän yhteydenottoja sosiaaliasiamiehelle tuli koskien kahta muuta ydintoimintojen vastuualuetta. Sairaala-, kuntoutus- ja hoivapalvelut – osaston vastuualueelta yhteydenottoja tuli toiseksi eniten (109), joskin yhteydenottojen määrä oli vain noin reilut 10 % ensin mainittua osastoa koskevista luvuista. Terveys- ja päihdepalvelut–osaston toimintaan liittyviä yhteydenottoja tuli vähiten (26) ja ne koskivat lähinnä asumisen tuen yksikköä. Loput yhteydenotot liittyivät päivähoitoon tai olivat sellaisia, joissa neuvonnan sisältö ei koskenut välittömästi sosiaali- ja terveystoimintojen tehtäviä.

2.2 Sosiaaliasiamiestyössä käytettävissä olevat resurssit vuonna 2013

Sosiaaliasiamiehinä vuonna 2013 ovat työskennelleet Jaana Iivonen ja Marja-Terttu Soppela. Toinen asiamiehistä on työskennellyt osa-aikaisesti ja toinen on puolestaan työskennellyt kokoaikaisesti syyskuusta joulukuun loppuun ja osa-aikaisesti tammikuusta heinäkuun loppuun. Vuoden 2012 selvityksessä on todettu sosiaaliasiamiesten työtilanteen olleen vaikea. Vuoteen 2012 käytettävissä olevaan resurssiin verrattuna sosiaaliasiamiesten työresurssi on edelleen supistunut ja entisestään vaikeutunut vuonna 2013.

Organisaatiouudistuksen myötä sosiaaliasiamiesten määräksi vahvistui 1.1.2013 alkaen kaksi kokoaikaista henkilöä. Vahvistettu resurssi ei ole kuitenkaan toteutunut sosiaaliasiamiestyössä vuonna 2012. Vuoden alkupuolen aikana (heinäkuun loppuun) on ollut käytössä kahden osa-aikaisen työntekijän työpanos ja vuoden loppupuolen aikana on lähtökohtaisesti työskennellyt yhden osa-aikaisen ja yhden kokoaikaisen henkilön resurssina, joskin viimeksi mainitussa tilanteeseen on tullut myös merkittävä vajeus useamman kuukauden aikana syksyllä 2013.

Jatkumonkaltainen heikko asiamiesresurssitilanne on johtanut siihen, että lakisääteisten työtehtävien hoitamisen edellytykset ovat olennaisesti ja ratkaisevasti kaventuneet, mikä puolestaan on vaikuttanut sosiaalihuollon asiakkaan asemaan sitä heikentäen sekä yksittäisen asiakkaan tasolla että myös asiakasryhmätasolla. Sosiaaliasiamiehen lakisääteiset tehtävät ovat kahdentasoisia liittyen sekä yksittäisen sosiaalihuollon asiakkaalle annettavaan neuvontaan ja ohjaukseen että myös laajemmin sosiaalihuollon asiakkaan aseman edistämiseen ja asiakkaan oikeuksien toteutumisen arviointiin muun muassa selvityksen muodossa.

Asiakkaiden palvelutilanne on ruuhkautunut edellä mainittujen työolosuhteiden vallitessa. Sosiaaliasiamiehen ilmoittamia kolmea puhe- linaikaa viikossa on jouduttu aika ajoin vähentämään tai peruuttamaan, mikä suoraan vaikuttaa asiakkaan mahdollisuuksiin tavoittaa joustavasti sosiaaliasiamiestä ja saada sosiaaliasiamiehen antamaa ohjausta ja neuvontaa. Asiakas ei ole välttämättä saanut oikea-aikaisesti tarvitsemaansa palvelua, samalla kun sosiaaliasiamiehen työtehtävien hoito on ollut kuormittavaa. Sosiaaliasiamiehen tavoitettavuus on kuntalais- ten kannalta tärkeää. Toimintaa ohjaa osaltaan myös hallintolaki (434/2003), jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallinto- asiassa noudatettavasta menettelystä.

Asiamiehen tulee olla myös selvillä ajanmukaisesti sekä lainsäädännön muutoksista, oikeuskäytännöstä sekä sisäisistä ohjeista ja linjauksista mahdollisimman kattavasti, jotta sosiaaliasiamiehen palvelut olisivat mahdollisimman laadukkaita ja asiamies kykenisi myös edistämään asiakkaan ja asiakkaiden asemaa. Koska perustytöä ei ole voinut toteuttaa siten kuin sosiaaliasiamiestyöhön vuoden 1.1.2013 on vahvis- tettu, on työn kehittäminen, muun muassa tilastoinnin kehittäminen, ol- lut mahdotonta toteuttaa tarpeesta huolimatta. Sosiaali- ja terveystoimint- ton strategiasuunnitelmassa vuosille 2013 -2016, todetaan selkeän työnjaon ja oikean henkilöstörakenteen mahdollistavan laadukkaan työn ja tyytyväiset asiakkaat.

3 Ensimmäisestä yhteydenotosta asiakastyöhön

Yhteisenä ja keskeisenä asiakkaiden yhteydenottojen teemana oli so- siaalihuollon asiakkaiden osaksensa samaa palvelun laatu ja kohtelu.

Perustuslain oikeusturvaa koskevan säännöksen 21.1 § mukaan jokai- sella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman ai- heetonta viivästystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Py- kälän toisen momentin mukaan muun muassa käsittelyn julkisuus, oi- keus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain vaati- muksia toteuttaa hallintolaki, jonka tarkoituksena on edistää hyvää hal- lintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa. Sosiaalihuollon asiakaslain sää- dösten takaaman oikeuden laadultaan hyvään sosiaalihoitoon ja hy- vään kohteluun lisäksi hallintolaki on keskeinen asiakkaan oikeusturvan toteutumista hallintoasioissa edistävä säädös. Hallintolain takaamat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteiden lisäksi hyvään hallintoon kuu- luvat myös muun muassa palveluperiaate ja viranomaisen neuvonta- velvoite.

Palveluperiaatteen (HL 7 §) mukaan asiointi ja asian käsittely viran- omaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnon asiakas saa asianmukaisesti palveluja ja viranomainen pystyy suorittamaan tehtä- vänsä tuloksellisesti. Lähtökohtana tulee olla asiakasnäkökulma ja pal- velun asianmukaisuuden on katsottu merkitsevän, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa tulisi järjestää mahdollisimman joustavasti ja palvelumyönteiseksi. Kaikille asiakkaille tulisi turvata yhtäläiset mahdol- lisuudet asioinnin sujuvuuteen. Asioinnin tulisi voida tapahtua mahdolli- simman nopeasti, joustavasti ja kustannuksia säästäen sekä asioivan

että viranomaisen kannalta. Palveluperiaatteen konkreettisena ilmentymänä on pidetty muun muassa neuvontavelvollisuutta, joka on kirjattu hallintolain 8 §:ään. Sen mukaan viranomaisen on annettava toimivaltansa rajoissa asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hyvään hallintoon kuuluva palveluperiaatteeseen edellyttää, että viranomaiselle lähetettyihin asiallisiin yhteydenottoopyyntöihin ja kirjeisiin vastataan kohtuullisessa ajassa. On nimenomaan todettu, että neuvonnan ja ohjauksen varmistaminen on erityisen tärkeätä toimeentulotukiasiakkaiden kyseessä ollen, koska kyse on asiakkaan oikeusturvan kannalta viimesijaisen toimeentulon turvaamisesta.

Sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottaneiden asiakkaiden yleisenä palautteena osastojoasta riippumatta on ollut usein se, että asiakkaan esittämisiin eri muodoiin tulleisiin asianmukaisiin yhteydenottoihin ei ole lainkaan vastattu tai vastaaminen on tapahtunut vasta hyvinkin pitkien aikojen jälkeen. Etenkin toimeentulotukiasioissa asioivat asiakkaiden on ollut vaikea tavoittaa työntekijöitään puhelimitse edes puhelinajoilla, jotka asiakkaiden kertoman mukaan ovat monesta olleet niin ruuhkautuneita, ettei puhelinajoilla ole ollut tosiasiallista mahdollisuutta saada yhteyttä omaan työntekijään. Välillä on saattanut olla, että viestinjättömahdollisuutta ei ole lainkaan ollut, tai vaikka viesti olisi ollut mahdollista jättää, asiakas ei ole koskaan saanut yhteydenottoa, tai yhteydenotto takaisin on tullut vasta hyvinkin pitkän ajan jälkeen.

Työntekijän tavoitettavuuden vaikeus hankaloittaa merkittävästi asiakkaiden tukien ja palveluiden hakuun ja maksatukseen ja muuhun asiointiin liittyvien asioiden hoitoa ja viranomaisen antaman neuvonnan ja ohjauksen lakiin kirjattua toteutumista. Erityisesti vielä niissä tilanteissa, joissa asiakas ei ole tietoinen kenen puoleen asiassa kääntyä, on tämä saattanut johtaa asiakkaan kohdalla kohtuuttomiin tilanteisiin. Kohtuuttomuutta saattaa entisestään pahentaa asiakkaan yksilölliset asioinnin hankaluudet, esimerkiksi korkea ikä. Asiakasta on saatettu pyytää ottamaan yhteyttä asianomaiseen työntekijään, joka kuitenkin ei olekaan ollut asiaa hoitava taho, joka puolestaan on ohjannut asiakasta eteenpäin. Asiakas on saattanut jäädä niin sanotusti kehätilanteeseen, eikä asiakas ole huonoimmassa tapauksessa saanut lainkaan asiaansa eteenpäin; tiedon kulun katkokset työntekijöiden vaihtuvuuden ja poisolojen johdosta entisestään vaikeuttavat tilannetta. Asiakas on huonoimmassa tapauksessa ohjautunut työntekijätaholta toiselle ilman, että asiakas olisi saanut oikea-aikaisesti ohjausta ja neuvontaa asioisiansa. Sosiaalihuollon ja sosiaaliturvan kenttä on laaja, mutta on perusteltua odottaa, että sosiaalityön ammattilainen harkiten ottamaan tarvittaessa selvää asiakkaan edelleen ohjaamisesta ns. oikeaan osoitteeseen, ettei asiakas huonoimmassa tapauksessa jää ilman käytettävissä olevien etuuksien ja palvelujärjestelmien saatavuutta tai että asian eteneminen kohtuuttomasti viivästyisi. Palvelu- ja asiakasmyönteisempää olisi menettely, jossa asiakasta ei ohjata edelleen ja edelleen eteenpäin, koska ylipäättään tavoitettavuudessa on ongelmia, vaan lähtökohtana olisi, että asiakkaan edelleen ohjaaminen pysäytetään ja viraston taholta otetaan asiakkaaseen yhteyttä.

Erityinen tilanne työntekijöiden tavoitettavuuden ongelmatilanteissa syntyy nimenomaan toimeentulotuessa, jossa viimesijaisen etuuden tarkoituksena on turvata oikeus välttämättömään. Toimeentulotuen tarpeessa olevalla asiakkaalla saattaa olla mahdollinen kiireellinen toimeentulotuen tarve ja tarve kiireelliseen toimeentulotukeen tulisi välittömästi arvioida, mutta arviointia ei voida tehdä, mikäli asiakas ei tavoita työntekijää. Toimeentulotukiasiat tulisi käsitellä toimeentulotukilainkin edellyttämän mukaan siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Kiireellisinä tilanteita on syntynyt erityisesti toimeentulotukiasioissa ja silloin kun, hakemuksia ei ole kyetty käsittelemään lain säätämässä ajassa. Toiseksi päätös on saatettu tehdä, mutta maksuunpanoa ei ole tapahtunut.

Viimesijaisen etuuden varassa elävälle toimeentulotuen asiakkaalle on kohtuuton tilanne, jolloin asiakkaalle itselleen kertyy kustannuksia siitä, että hän yrittää selvittää hakemuksensa käsittelyn tilaa monesti useammankin yhteydenoton ja yrityksen kautta siinä onnistumatta ja asiakas ei saa itsestä riippumattomista syistä toimeentulotukiasiaansa asianmukaisesti käsittelyyn. Päätösten teon ja maksuun panon viivästyessä asiakkaalle on saattanut aiheutua maksujen viivästymisiä ja lisääntyneitä kulueriä, joita ei välttämättä ole yhtäläisesti korvattu asiakkaalle. On ollut tapauksia, joissa asiakkaan jätettyä ajoissa ja asianmukaisesti täytetyn hakemuksen, käsittelyn viivästyessä, on myönnetty harkinnalla tuki ravinnon hankintaan. Tuki on kuitenkin otettu huomioon tuloksi seuraavassa päätöksessä, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Erityisesti sosiaalihuollon asiakkaat tarvitsevat vankkaa ohjausta ja neuvontaa, koska asiakkaan voimavarat ovat useimmiten hyvin puutteelliset heidän kamppaillessaan monien samanaikaisten ongelmien kanssa. On varmistuttava siitä, että asiakas tosiasiallisesti ymmärtää saamansa ohjauksen ja, että hänen tilanne on ylipäättään tunnistettu ja tiedostettu, ja häntä on ohjattu ns. oikeaan soitteeseen. On katsottu, että vaikka hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus rajoittuu vain lähinnä viranomaisen omaan toimivaltaan kuuluviin asioihin, säännöksiä tulisi tulkita joustavasti siten, että asiakasta tulisi pyrkiä ohjaamaan ja neuvomaan myös senkaltaisissa asioissa, joista päättää jokin muu viranomainen.

Asiamiehen näkökulmasta huolestuttava piirre kuntalasten yhdenvertaisen ja tasapuolisen palvelun takaamiseksi on palvelutason monesti merkittäväkin laadullinen vaihtelu, mikä ilmenee toimintatapojen ja käytäntöjen alueellisena ja työntekijätasoisena vaihtelevuutena erityisesti toimeentulotukiasioissa. On ilmennyt kaupungin ohjeistuksien mahdollistaman soveltamislinjausten myötä ns. eri tiukkuustasoin toteutettua sosiaalihuollon päätöksentekotoimintaa, mikä monesti konkretisoituu työntekijän suorittaessa yksilökohtaista harkintaa päätöksenteossa.

Yhteyttä ottaneet asiakkaat ovat yhteydenotoissaan kertoneet, että ovat toimeentulotukihakemuksissa esittäneet toiveen päästä tapamaan työntekijäänsä, mutta pyyntöön ei ole reagoitu millään muotoa. Kun asiassa on oltu yhteydessä kyseiseen toimistoon, on asiakasta ollut mahdollista tavata ja hänen tilannettaan kartoittaa.

Varsinkin toimeentulotuessa ja lastensuojelussa, joissa asiakkaiden vuorovaikutussuhteet muodostuvat monesti pitkiksi, nostavat asiakkaat esille aika ajoin toiveen työntekijän vaihdoksesta. Työntekijän vaihdos on saattanut mahdollistaa tai sitten ei. Toisaalta lastensuojelutyötä ovat saattaneet rasittaa tiuhaan tapahtuneet työntekijöiden muutokset, jotka ovat saattaneet tulla asiakkaille yllätyksenä tietoon. Asiakassuhteen luominen vie jälleen uuden aikansa ja vuorovaikutussuhteen luominen aloitetaan alusta. Monesti esimerkiksi toimeentulotuen ongelmatilanteissa on saatettu päästä hyvin eteenpäin esimerkiksi kokoonpanoja laajentamalla asiakasta tavaten, mikä on selkiyttänyt asiakkaan ja työntekijän työskentelyn jatkoa. On perusteltua, että työntekijän vaihdoksen tulee olla erittäin harkittua, mutta kun kyse on tiiviissä vuorovaikutuksessa tapahtuvasta sosiaalihuollon työskentelystä, voisi työntekijän vaihdoksen joustavampi mahdollistuminen johtaa tuloksellisempaan toimintaan asiakkaiden ja perheiden kanssa.

Toimeentulotuen asiakkaat ovat kertoneet yhteydenotoissaan työntekijöidensä epäasianmukaisesta käytöksestä ja asenteellisuudesta. Työntekijä on kerrotun mukaan syyllistänyt tai vähätellyt asiakasta ja asiakkaan yksilöllistä tilannetta joko sanallisesti suoraan tai antanut näin epäsuorasta lausumallaan tai muutoin ymmärtää. Työntekijän vaihtaminen tulisi tietyissä tarkkaan perustelluissa tilanteissa olla entistä joustavampi, viimesijainen vaihtoehto ja toteutettavissa oleva, mikäli muilla ratkaisuilla ei ole asiassa mahdollista päästä asiakaslähtöisesti eteenpäin. Tulee muistaa, että asiakkailla saattaa olla monia vammoja tai sairauksia, jotka hankaloittavat merkittävät asiointia taikka erilaisia jaksavuuden ongelmia, jolloin asiakkaiden kohtaamiselle tulisi olla riittävästi herkkyyttä, jotta asiakas saisi heti ensimmäisellä kerralla toimivan alun asiointilleen. Asiakkailla saattaa olla erityisiä vaikeuksia ilmaista itseään ja tehdä viestinsä ymmärrettäväksi.

Varsinkin lastensuojelussa yhteyttä ottaneet asiakkaat ovat saattaneet usein kokea, että molemminpuolista luottamussuhdetta ei ole syntynyt ja asiakkaat ovat kuvailleen tuntemuksiaan olevansa ikään kuin alisteisessa asemassa. Erityisesti lastensuojelun työ perustuu lapsen ja muiden asianosaisten kanssa tehtävään pitkäkestoiseen hyvin vuorovaikutukselliseen työskentelyyn. Asiakkaiden yhteydenotoissa tulee ilmi, että he kokevat, ettei heitä aidosti kuulla ja työntekijän työskentelyote on ollut ns. ylhäältä alaspäin, viranomaislähtöinen työskentelytapa. Näissä sosiaaliasiamiehen tulleissa yhteydenotto-tilanteissa työntekijällä ei ole ollut kykyä asiakaslähtöiseen työskentelyyn ja asiakasperheen vastavuoroiseen kohtaamiseen.

Henkilöstöresurssin riittämättömyys ja tiuhahko vaihtuvuus ovat tulleet esille myös henkilöstön esiintuomana erityisesti sosiaalisen ja taloudellisen tuen ja lastensuojelun henkilöstöltä. Huolena on erityisesti tilanne, jossa Helsingissä lastensuojelun tarve on kasvanut ja asiakasmäärä lisääntynyt, samoin toimeentulotukitalouksia oli entistä enemmän edelliseen vuoteen verrattuna. Esimerkiksi lastensuojelussa lapsen ja perheen on mahdotonta luoda luottamuksellista asiakassuhdetta, mikäli työntekijät vaihtuvat tiuhaan tahtiin. Todetun mukaan muun muassa huostaan otettujen ja kiireellisesti sijoitettujen lasten määrä nousi huo-

mattavasti edellisestä vuodesta ja toimeentulotuen asiakasmäärä kasvoi yli 2 000:lla.

Perusedellytyksenä hyvälle sosiaalihuollon palvelun saamiselle on riittävä ja ammattitaitoinen ja pysyvä henkilökunta, jolla on valmiutta sekä asenteen että tiedon tasolla ottaa aidosti huomioon asiakkaan asema ja oikeudet ja siten mahdollisuus pitkäjänteiseen ja muutosvaikuttavaan asiakastyöskentelyyn. Alusta asti pitkäjänteisesti tehtävä työskentely mahdollistaa myös taloudellisia resursseja säästävän toiminnan. Vaativaa ja kuormittavaa asiakastyötä tekevillä sosiaalihuollon työntekijöille tulee turvata mahdollisuus säännölliseen ja tarvetta vastaavaan työnohjaukseen. Viraston strategiasuunnitelmassa onkin todettu, että vaativaa asiakastyötä tekeville työntekijöille taataan mahdollisuus säännölliseen työnohjaukseen. Lisäksi jatkuvasti uudistuva sosiaalihuollon kenttä uusine säädöksineen ja ohjeistuksineen tuo jatkuvia haasteita sosiaalihuollon perustyöhön.

Vuoden 2013 heinäkuussa voimaan tulleen vanhuspalvelulain 14 §:n mukaan pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveyspalvelut on toteutettava niin, että iäkäs henkilö voi kokea elämänsä turvalliseksi, merkitykselliseksi ja arvokkaaksi ja että hän voi ylläpitää sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallistua mielekkääseen, hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä edistävään ja ylläpitävään toimintaan.

lääkäiden kotona asuvien vanhusten omaiset ja muut läheiset olivat sosiaaliasiamiehen yhteydessä usein tilanteissa, jolloin he arvioivat, etteivät iäkkäät, monasti muistisairaat vanhukset, heidän näkemyksensä mukaan olleet enää maksimaalisenkaan avun turvin kykeneviä selviytymään kotona SAS–työparin hoitotasoratkaisun oltua koti, vaikka SAP–työryhmän arvio tarvittavasta hoitopaikasta saattoi olla ympärivuorokautinen hoitopaikka. Monesti yhteydenottajat katsoivat myös, ettei päätöksiä oltu perusteltu riittävällä tasolla, eikä päätöksistä ilmennyt niitä seikkoja, jonka perusteella oli päädytty poikkeavaan ratkaisuun ehdotetusta hoitotasoratkaisusta. Poikkeavaan ratkaisuun saatettiin päätyä työparin tekemän asiantuntija-arvion perusteella, vaikka yhteydenotoissa tuotiin esille se, että ehdotuksen tehneet tahot olivat nimenomaan asiakkaan henkilökohtaisen tilanteeseen ja olosuhteisiin perehtyneet. Esille nousivat kotihoidon henkilökunnan vaihtuvuus, vuorovaikutuksen ongelmat ja vähäinen aika iäkkään henkilön yksilölliseen kohtaamiseen; yhteydenottajat kokivat kotihoidon laadun puutteelliseksi.

Sosiaaliasiamies on jäänyt asiakasyhteydenottojen myötä pohtimaan myös sitä, miten fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen kuntoutus suunnitelmallisesti ja oikea-aikaisesti toteutuu osana vanhusten toimintakyvyn palauttamista, säilyttämistä ja edistämistä varsinkin erilaisten siirtymisten, kuten kotiutusten yhteydessä. Omaiset ovat kertoneet tilanteista, jolloin iäkäs henkilö on ehtinyt olla hetken kotona, kunnes jälleen joutunut takaisin sairaalahoitoon. On todettu (STM raporteja 43/2013), että sairaalasta kotiutuvien vanhusten kuntoutustarvetta ei välttämättä havaita, vaan heidän potentiaalinen kuntoutuksen tarpeensa saattaa jäädä osin resurssien vähäisyyden vuoksi havaitsematta. Käytännössä todetun mukaan se voi tarkoittaa asianomaisen henkilön kotiuttamista ilman riittävää kotikuntoutusta ja siihen liittyvää kotona selviytymisen edellytysten kartoittamista. Seurauksena voi kirjatun mukaan olla paluu

sairaalaan muutaman päivän tai viikon kuluttua. Raportissa todetun mukaan pitemmällä aikavälillä tämä arvioiden mukaan merkitsee kokonaiskustannusten huomattavaa lisääntymistä kasvavien hoiva- ja huoltokulujen tai uusien sairaalapäivien takia. Lisäksi SAS–työparin jatkokuntoutuksen osalta, omaiset saattoivat kokea, että vanhus ei enää ollut millään muotoa kuntoutettavissa ns. kotikuntoiseksi; kunta pyrki vain voittamaan ns. aikaa, jotta pysyväisratkaisua voidaan lykätä myöhemmäksi.

Asiamieheen oltiin yhteydessä usein ympärivuorokautisen hoitopaikan hakemiseen liittyvään SAS–prosessin osalta, joka kaikinensa oli asiakkaalle tai omaisille jäänyt epäselväksi. Asiakkaat ilmoittivat monesti, etteivät he olleet tietoisia siitä oliko prosessi käynnistetty, kenties keskeytetty ja missä vaiheessa prosessi ylipäätään oli, koska heihin ei oltu pitkienkään aikojen kuluessa oltu yhteydessä.

Huolestuneissa yhteydenotoissa oli esillä keskeisesti huoli siitä, toteutuuko ympärivuorokautisessa vanhuksen hoidossa riittävän laadukas hoiva ja hoito, jossa ennen kaikkea vanhuksen yksilöllistä toimintakykyä pyritään ylläpitämään. Erityisesti ostopalveluiden laatu mietitytti yhteydenottajia; jos kunta hankkii palveluita yksityiseltä palvelujen tuottajalta, sen on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Muun muassa vanhuspalvelulain 19 § mukaan iäkkäälle henkilölle tarjottavien palveluiden on oltava laadukkaita ja niiden on turvattava hänelle hyvä hoito ja huolenpito. Ikäihmisten palvelujen laatusuosituksessa (STM julkaisuja 2013:11) hyvälaatuinen palvelu todetaan olevan a) vaikuttavaa ja turvallista, b) asiakaslähtöistä ja asiakkaan tarpeisiin vastaavaa ja c) hyvin koordinoitua.

Laissa yksityisistä sosiaalipalveluista (6 §) on säännös omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadinnasta ja seurannasta. Yksityisen tuottajan on laadittava omavalvontasuunnitelma, mutta jossain määrin se näyttää jääneen asiakaskunnalle tuntemattomaksi, koska suunnitelman julkinen esilläolo on saattanut olla vaihdellen toteutunut. Tarkoituksena on ollut se, että julkisen nähtävänä pidon myötä muun muassa asiakkaiden ja heidän omaistensa on mahdollista osaltaan pitää silmällä omavalvonnan toteutumista. Keskusteluissa esillä on ollut esimerkiksi vanhuksen tarpeita vastaavan yksilöllisen ja suunnitelmallisen kuntoutuksen toteutumisen hankaluus ja estyminen, ja pohdittiin oliko enemmän kyse vanhuksen makuuttamisesta vai kuntouttavasta ja toimintakykyä palauttavasta ja ylläpitävästä toiminnasta. Monesti ryhmämuotoisesti toteutettavan suunnitelmallisen kuntouttamisen (esimerkiksi fysioterapia) ei arvioitu enää vastaavan eri tavoin oirehtivien ja eri vaiheissa olevien muistisairaiden yksilöllistä tarvetta, osa muistisairaista vanhuksista ei ylipäätään ole enää kykeneviä toiminnallisten rajoitteidensa vuoksi osallistumaan ryhmätoimintaan, eikä muunkaltaista yksilökohtaista kuntouttamista ollut käytettävissä olevin resurssein mahdollista toteuttaa tai se toteutui hyvin poikkeuksellisesti. Yhteydenottajat, usein omaiset, ovat jääneet miettimään epätietoisina, mitä kuntoutus, mitä kuntoutus käytännössä on useimmiten muistisairaana vanhuksen kohdalla ja mitä se voisi olla esimerkiksi arviointi- ja kuntoutusjaksoilla. Kuten laatusuosituksessa ikääntymisen turvaamiseksi ja palvelujen parantamiseksi on todettu, kuntoutuksen tulisi olla osa kaikkea pal-

velua: Psykososiaalisen ja lääkinällisen kuntoutuksen keinoin on tuettava toimintakyvyn palauttamista ja säilymistä sekä kuntoutumista edistävän työtavan käyttöä on lisättävä tehostetussa palveluasumisessa, laitoshoidossa että kotihoidossa.

Toisena yhteydenottajien esille nostamana huolena on ollut vuodensajasta riippumatta vanhusten riittävän ja säännöllisen ulkoilun toteutumatta jääminen vanhusten pitkäaikaista hoivaa järjestettäessä, koska henkilöstöresurssit ovat olleet riittämättömät. Ulkoilu ei saisi jäädä vähiin sen vuoksi, ettei henkilökunnalla ole aikaa siihen, vaan sen tulisi olla osa vanhuksen normaalia päiväohjelmaa, kuten valvontaviranomaiset ovat eri yhteyksissä todenneet.

Heinäkuussa 2013 voimaantulleen vanhuspalvelulain 18 § mukaan kii-reellisessä tapauksessa päätös sosiaalipalveluista on tehtävä ja palvelut on järjestettävä viipymättä siten, ettei iäkkään henkilön oikeus välttämättömään huolenpitoon vaarannu. Muussa tapauksessa päätös on tehtävä ilman aiheutonta viivytystä ja myönnetyt palvelut on järjestettävä viimeistään kolmen kuukauden kuluessa päätöksenteosta. Kielteinen päätös olisi tehtävä palvelun tarpeessa olevalle asiakkaalle, jos tiedetään, että haettua palvelua ei ole mahdollista järjestämään kolmen kuukauden määräajassa. Vanhuspalvelulain mukaan (26 §) kunnan on julkaistava ainakin puolivuositiedot, missä ajassa iäkäs henkilö voi saada hakemansa sosiaalipalvelut. Laissa odotusajalla tarkoitetaan sitä keskimääräistä aikaa, joka on kulunut hakemuksen jättämisestä siihen, kun iäkäs henkilö saa hakemansa palvelut. Odotusaikojen julkaisussa tulisi käyttää useampia tiedotusvälineitä tiedon sitä tarvitsevan saavuttamiseksi. Toistaiseksi, tammikuussa 2014, kyseisiä tietoja ei ole sosiaaliamiehen tiedossa tai ainakaan niitä ei ole ollut helposti löydettävissä.

Asiakaslain 6 § mukaan (ja sosiaalihuoltolain 12e § viittaus tässä yhteydessä) sosiaalihuollon järjestämisen tulee perustua viranomaisen päätökseen; säännöksessä on korostettu viranomaiselle kuuluvaa velvollisuutta tehdä hallintolain mukainen hallintopäätös, kun asiakas hakee sosiaalihuollon palveluja tai muita etuuksia. Sosiaaliamiehen on oltu yhteydessä tilanteissa, joissa asiakkaan saamasta kotipalvelusta ei ole tehty muutoksenhakukelpoista päätöstä asiakaslain mukaisesti. Samoin muutoksenhakukelpoisen päätöksen puuttuminen laitoshoidon asiakkuuden muuttuessa palveluasumisen asiakkuudeksi, joissa hoitomuodon muutos olisi perusteltavissa hoidon tarpeen perusteella, on mietityttänyt asiakkaita. Yhteydenottajia on mietityttänyt ainoastaan asiakasmaksua koskevan päätöksen riittävyys. Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut, että asiakkaiden tulisi saada päätös, josta ilmenee, millä tavoin vanhusten hoidon tarve ja olosuhteet ovat muuttuneet ja miten on arvioitu, että he hoidon tarpeensa perusteella soveltuvat palveluasumisen asiakkaiksi. Samoin eduskunnan oikeusasiamies on lausunut, että vanhuksen hoivapaikkaa koskevalla ratkaisulla on erityistä merkitystä vanhuksen oikeuksien ja etujen toteutumisen kannalta.

Yhä lisääntyvässä määrin muistisairauksien leimatessa monesti iäkkäiden vanhusten asioita on tärkeätä valmistaa siirtymätilanteiden onnistuminen eri toimijoiden yhteistyötä, jotta iäkäs saa oikea-aikaisesti tar-

vitsemansa palvelut. Omaiset ovat lisääntyvästi tulleet mukaan iäkkään ihmisen hoitoa ja asumista suunniteltaessa ja omaisten kohtaamiseen tulisi suunnata sosiaalityön osaamista, jotta omaiset olisi mahdollista kohdata erilaisissa vuorovaikutustilanteissa. Omaisilla on lähtökohtaisesti paljon tietoa läheisensä toimintakyvystä ja myös esimerkiksi siitä, miten hän on esimerkiksi mahdollisesti suullisesti toivonut häntä hoidettavan. Sosiaaliamiehen huoli kohdistuu niihin ikäihmisiin, joilla ei ole rinnallaan omaisia tai muita läheisiä, ja jotka eivät ole kykeneviä itse enää valvomaan omien oikeuksiensa toteutumista. Näissä tilanteissa erityisesti kaikin puolin laadukkailla palveluilla turvataan iäkkään henkilön oikeuksien toteutuminen.

Lastensuojelussa yhteyttä ottaneet vanhemmat ovat esille tuomiensa esimerkkien kautta ottaneet esille sen huolensa ja epäilynsä siitä, vastaako sijaishuoltopaikan toteuttama hoito ja kasvatustarpeita lapsen yksilöllisiä tarpeita lapsilähtöisesti, vai onko jossain tapauksissa toiminnalla enemmän lasta ainoastaan säilöön ottava painotus. Sosiaalityöntekijän koettiin monesti olevan etäällä lapsen arjesta ja lapsella ei ollut riittävästi mahdollisuutta tavata omaa vastuusosiaalityöntekijäänsä. Sijaishuoltopaikan toteuttaman hoidon ja kasvatuksen toteutumisen kannalta ratkaisevaa on, että lapsella on riittävän usein mahdollisuus tavata omaa sosiaalityöntekijäänsä, jonka kanssa lapsi voi huolistansa keskustella. Sijaishuollossa tulee myös turvata lapsen turvallisuus ja asettaa lapselle rajoja. Asiakaslain mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaalihuoltoon. Vastuusosiaalityöntekijän tehtävänä on valvoa, että lapsen hoito ja huolenpito toteutuu suunnitellusti. Mikäli tapaamisia ei ole riittävästi, eikä työntekijällä ole käytännössä itsellään resurssia riittäviin tapaamisiin, valvonta ei tätä kautta voi täysipainoisesti toimia. Sijaishuoltopaikan on myös osaltaan valvottava palvelujensa laatua, että sijoituksen ajan kaikinensa palvelu vastaa lapsen tarpeisiin.

4 Asiakastyön dokumentoinnista palvelusuunnitelman laadintaan, päätöksentekoon ja muutoksenhakuprosessiin

Sosiaalihuollon asiakkaille, jotka ovat olleet läsnä ja osallisina erilaisissa palaverissa ja kokouksissa, tulisi toimittaa pidetyn tilaisuuden muistio taikka pöytäkirja automaattisesti ilman että asiakkaat joutuvat erikseen niitä pyytämään, minkä lisäksi toimittaminen on saattanut kohuttomasti viivästyä tai unohtua. Tällä tavoin toimien on mahdollista myös vahvistaa asiakkaiden osallisuutta.

Asiakastyön dokumentoinnin tapa ja sisältö on puhututtanut monesti yhteyttä ottaneita. Asiakastyön dokumentointi on keskeinen osa itse asiakastyötä, jolla myös osaltaan varmistetaan oikeusturvan toteutuminen. On tärkeää, että työntekijän ja asiakkaan näkemysten poiketessa toisistaan on lähtökohtana erilaisten näkemysten ylös kirjaaminen.

Samoin tärkeätä on, että kirjaaminen tapahtuu selkeästi, ymmärrettävästi ja objektiivisesti, siten että erilaisille tulkinnoille jäisi käytännössä mahdollisimman vähän sijaa. Myös dokumentoinnin yhteydessä olisi tärkeää kertoa avoimesti käytännöistä, jotka liittyvät dokumentoinnin menettelyyn sen eri vaiheissa, muun muassa siihen mitä asiakirjoja

laaditaan, mitä tietoa niihin kirjataan ja miten asiakas voi halutessaan reagoida, mikäli katsoo, että kirjattua tulosi täydentää tai korjata.

Sosiaaliamiehen havaintona se, että entistä enemmän on kiinnitettävä huomioita asiakaslain 5 §:n asianmukaiseen toteutumiseen ja siinä todettuun viranomaisen erityiseen selvittämisvelvollisuuteen kaikilla sosiaalihuollossa. Asiakkaat ovat usein olleet yhteydessä sosiaaliamieheen siksi, ettei heille ole riittävällä tavalla selvitetty heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan tai niistä ei ole tapaamisissa ollut lainkaan puhetta. Sosiaalihuollon asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa. Huomiota on kiinnitettävä erityisesti siihen, että kyse on henkilöstön omaehtoisesta selvittämisestä. Liian monesti on ollut kyse siitä, että ymmärtääkö asiakas itse tiedustella oikeuksiaan ja vaihtoehtojaan; jos asiakas ei ole oma-aloitteisesti ymmärtänyt asiaa tiedustella, siitä ei ole myöskään asiakkaalle mitään välttämättä mainittu. Sosiaalihuollon henkilöstöllä on oma aloitteinen velvollisuus selvittää asiakkaalle palvelujärjestelmäänsä sisältyvät erilaiset vaihtoehdot sekä erityisesti se, minkälaisilla edellytyksillä asiakas on oikeutettu saamaan erilaisia palveluita. Selvitettäväksi tulevat tällöin myös ne eri vaihtoehtoiset palvelut ja tukitoimet, joihin asiakkaalla on mahdollisesti oikeus. Selvitys on lisäksi annettava siten, että asiakas kykenee riittävästi ymmärtämään annetun selvityksen sisällön ja sen merkityksen. Viimesijaisenkin tuen, toimeentulotuen, tarkoitus on mahdollistaa ihmisen osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan, ei pelkästään pyrkimys pitää ihminen hengissä. Tämä on otettava huomioon pohdittaessa toimeentulotuen perusosan pienentämistä tai täydentävää toimeentulotukea. Perusoikeusmyönteisen tulkinnan periaate ja toimeentuloturvan toimeenpanon pääperiaatteet, yksilölle myönteisen tulkinnan ja kokonaisvaltaisen tulkinnan periaatteet, on syytä pitää aktiivisessa käytössä.

Asiakkaan saama palvelu ei ole mahdollistanut asiakkaan pääsemistä oikeuksiinsa, kun esimerkiksi toimeentulotukiasioissa asiakkaalle ei ole riittävän ymmärrettävällä tavalla laadittu lisäselvityspyyntöä, josta selkeästi kävisi ilmi, mitä hänen edellytetään toimittavan. Asiakkaan tulee saada toimeentulotukiasioissa riittävän selkeä ja yksilöityä selvityspyyntö, eikä asiakkaalta voida edellyttää toimittavan asiapapereita, joita hän yksinkertaisesti ei ole kykenevä ilman kohtuutonta vaivan näköä hankkimaan, eikä sen kaltaista asiapaperia, jolla ei asiaratkaisun kannalta ole merkitystä. On ollut tapauksia, joissa hakemuksia on pitkäaikaisesti hylätty sillä perusteella, ettei tarvittavia lisäselvityksiä ole toimitettu, vaikka asioinnin kuluessa ei ole toimitettu tarkkaan yksilöityjä lisäselvityksiä. On korostettu, että nimenomaan neuvontavelvollisuuden toteutuminen on erityisen tärkeää toimeentulotukiasiakkaiden kohdalla, koska kyse on asiakkaan oikeusturvan kannalta merkityksellisen viimesijaisen etuuden turvaamisesta.

Toimeentulotukilain mukaan hakijalla on oikeus saada päätös hakemukseensa säädetyssä seitsemän arkipäivän määräajassa, ellei hakemus ole puutteellinen. Hakemuksen käsittelyaika voi ylittää seitsemän päivän määräajan vain, jos hakemus on puutteellinen. Tällöinkin päätös on annettava seitsemän arkipäivän kuluessa siitä kun lisäselvitys on toimitettu tai kun lisäselvitykselle annettu määräaika on päättynyt. Asiakas on saattanut joutua odottamaan päätöksen tekoa ja täy-

täntöönpanoa monia viikkoja ja tällaisia yhteydenottoja on tullut lähes viikoittain. Laissa on asetettu toimeentulotukihakemuksen käsittelyajoinle määrääjat, jotka ovat ehdottomia, ja joita tulee noudattaa. Viivästynttä käsittelyä ei ole oikeuskäytännön mukaan voitu perustella viranomaisen toiminnan hankaluuksilla. Asiakkaan tosiasiallista tilannetta ei paranna jossain tilanteessa työntekijän asiakkaalle toteama, että nyt teemme sitä ja sitä päivää, hakemus on jonossa, kuten muidenkin asiakkaiden toimeentulotukihakemukset ovat yhtäläisesti jonossa.

Erilaiset automaattiset toiminta- ja päätöksentekokäytännöt ovat edelleen turhan usein läsnä esimerkiksi toimeentulotuen myöntämistä koskevassa päätöksenteossa koskien täydentävää ja ennaltaehkäisevää toimeentulotukea. Sisäisten ohjeiden kaavamainen soveltaminen on johtanut monesti siihen, ettei hakijan konkreettisia olosuhteita ole riittävästi selvitetty eikä yksilöllisiä olosuhteita ole otettu riittävällä tavalla huomioon. Vastaavasti esimerkiksi vammaispalvelulain mukaisissa päätöksissä taikka ympärivuorokautista hoitopaikkaa koskevissa päätöksissä perustelut ovat saattaneet olla kaavamaisia ja asiakkaan yksilökohtaisen tilanteen sivuuttavia. Kuten eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisuissaan vuodelta 2013 todennut sosiaali- ja terveystyöpalvelujen järjestämistä koskevilla kunnan tai kuntayhtymän ohjeilla voidaan yhtenäistää soveltamiskäytäntöä ja niillä on siten keskeisen merkitys kunta-laisten yhdenvertaisuuden kannalta. Kuitenkin ohjeet voivat olla vain lainsäädäntöä täydentäviä eikä niillä voida rajoittaa tai sulkea pois oikeutta lainsäädännössä turvattuihin oikeuksiin. Siltä osin kun ohjeet eivät jätä tilaa palvelun tarvitsijan yksilöllisen tarpeen huomioon ottamiselle, ohjeet ovat ristiriidassa lainsäädännön kanssa.

Esimerkiksi toimeentulotuen harkinnanvaraisissa päätöksissä ei ole yhteyttä ottaneiden asiakkaiden tapauksissa aina riittävästi perusteltu päätöstä asiakkaan yksilökohtaiset olosuhteet huomioiden, vaan mainitut perustelut olisivat käytännössä sijoitettavissa ns. automaattisesti päätöksestä toiseen. Myös päätösten huolellinen perusteleminen linjaa työntekijän toteuttamaa yksilöllistä harkintaa ja mahdollistaa sitä kautta asiakkaiden mahdollisimman tasavertaisen kohtelun. Erityisesti työntekijän harkinnan merkitys on tullut selkeästi esille ns. kohtuuvuokrakäytäntöjen merkittävässäkin linjausten vaihtelevuudessa, jolloin päätöksen perusteleminen riittävällä tasolla varmistaa asiakkaiden tasavertaisen ja yhtäläisen kohtelun kaikkialla kunnassa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan lapsen etu on asetettava ensisijaiseksi ratkaisun perusteeksi, muun muassa sosiaalihuollon toimissa, kuten päätöksissä. Lapsen suotuisan kehityksen turvaamiseen ja suotuisan kehityksen varmistamiseen liittyy sopimuksessa säädetty lapsen oikeus muun muassa virkistystoimintaan ja osallistuminen kulttuurielämään ja taiteisiin.

Harrastusmenojen kustannukset ovat vuosi vuodelta nousseet, ja pitkäaikaisen toimeentulotuen varassa olevan lapsen osallistuminen mielekkääseen kohtuuhintaiseen harrastukseen, yhtäläisesti ikätoveriensä kanssa, on taloudellisesti monesti poissuljettua. Tutkimuksissa todetun mukaan taloudellinen eriarvoisuus on vahvasti läsnä lapsen arjessa; tärkeätä olisi, että jokainen lapsi voisi osallistua mieleiseensä

kohtuuhintaiseen harrasteeseen riippumatta perheen taloudellisesta tilanteesta, ja kokea aidosti olevansa osa vertaisryhmäänsä.

Lapsiin liittyvässä päätöksenteossa esimerkiksi täydentävän toimeentulotuen myöntämistä koskien lapsen harrastusmenoja voidaan todeta edelleen ainakin osaltaan olevan automatisoitunut lähestymistapa ns. viitteellisen ohjeistuksen mukaisen euromääräinen myöntö ikäkausittain ja toteamus, että viraston linjaaman mukaan on mahdollista myöntää tämä ja että kyseinen euromääräinen vuosisumma on lapsen osalta täyttynyt. Vaikka on todettu, että viitteellisten suositusten ohella voi työntekijän harkinnalla myöntää yksilöllisin perustein lapselle tarkoitukseenmukaisen suuruista tukea, jää lopputulokseksi liian usein viitteelliseen euromäärään pitäytyminen. Viitteellisyydestä on muodostunut usein pääsääntö, ja yksilöllinen harkinta on astunut liian usein sivuun. Toimeentulotuen asiakasperheen lapsen harrastukseen osallistumisen mahdollistuminen, on edelleen liian sidottu ja riippuvainen yksittäisen työntekijän käyttämän harkinnan sanottakoon joustavuudesta, mikä ei ole omiaan edistämään lasten tasavertaista kohtelua. Kun asiakasperhe on pitkäaikaisen toimeentulotuen asiakkaina, viitteellinen harrastusmenojen rajaaminen ja sen tiukahko noudattaminen, on omiaan saattaman lapset eriarvoiseen asemaan.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ratkaisussa vuodelta 2013 koskien lasten harrastusmenoja todennut arvionaan, että vuosittaiset euromääräiset summat ovat nykypäivänä varsin pienet, joskin viitearvoja on tämän jälkeen hiven korotettu. Lapsen harrastustoiminta on apulaisoikeusasiamiehen mukaan keskeinen tekijä lapsen syrjäytymisvaaran ehkäisemiseksi, mihin kommenttiin voidaan tässä täysin yhtyä.

Sosiaalihuollon asiakaslain 7 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on laadittava palvelu-, hoito-, kuntoutus- tai muu vastaava suunnitelma, jollei kyseessä ole tilapäinen neuvonta tai jollei suunnitelman teko ole muutoin ilmeisen tarpeetonta. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon sosiaalihuollon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet. Sosiaalihuollon asiakaslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palveluidensa suunnitteluun ja niiden toteuttamiseen. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon muun muassa asiaa ratkaistaessa tai esimerkiksi päätöstä toimeenpantaessa asiakkaan etu.

Sosiaalihuollon asiakkaiden yhteydenotoissa tai asiakkaan tilanteen arvioinnissa nousi usein esille palvelusuunnitelman puuttuminen, sen pitkäaikainen viivästyminen tai sen päivittämisen toteutumattomuus sekä laadullinen epätasaisuus. Palvelusuunnitelman keskeneräisyys ei saa muodostaa estettä käsitellä mahdollinen asiakkaan kiireellinen palvelu tai tukitoimi. Palvelusuunnitelma on myös laadittava ilman aiheetonta viivästyä. Yhteyttä ottaneet ovat kokeneet laadintaprosessin ohjautuvan ainoastaan työntekijävetoisesti, eikä asiakas ole ollut ainakaan riittävällä tavalla ollut osallisena suunnitelman laadinnassa. Asiakkaan itsemääräämisoikeutta tulee, kunnioittaa ja asiakkaalle on annettava

mahdollisuus osallistua palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Hänelle tai tarvittaessa hänen omaiselleen on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Ongelmana on myös, miten auttaa asiakasta kokonaisvaltaisesti, kun asiakkaalla saattaa olla useampia hoito- ja palvelusuunnitelmia, mutta suunnitelmia laaditaan ja tehdään eriytyneesti, eikä asiakkaan kokonaisvaltainen avun tarve välttämättä toteudu.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksia koskevan lain perusteissa todetaan, että sosiaalihuollossa työskentelevän henkilöstön toiminta- ja ajattelutavan perustana tulee ensi sijassa olla asiakkaan tarpeet, toiveet ja odotukset sellaisina kuin hän ne ilmaisee. Tavoitteena on, että palvelut järjestetään ensisijaisesti asiakkaan esille tuomien lähtökohtien mukaan, eikä henkilöstön tai organisaation sanelemista tarpeista lähtien. Vastaavasti, kuten aiempänä vuonna, asiakasyhteydenotoissa ja työntekijöiden yhteydenotoissa esille nousivat lastensuojelussa käytettävissä olevat palvelut ja tukitoimet suhteessa lapsen ja asiakasperheen yksilöllisiin tarpeisiin ja lapsen etuun. Asiakasperheet arvioivat monasti, ettei heille järjestetty palvelu tai tukitoimi vastannut lapsen ja heidän tarpeisiinsa, se ei ollut ns. räätälöity juuri heidän tarpeisiinsa. Onko palveluiden järjestämisessä ensisijaisena lähtökohtana lastensuojelun asiakkaiden lapsen ja vanhempien tarve, vaan perustuuko palveluiden järjestäminen organisatoristen tekijöiden sanelemiin ensisijaisuuksiin? Lastensuojelun palvelujärjestelmän on oltava laadultaan sellaista, että se takaa aidosti lastensuojelun tarpeessa oleville lapsille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsevansa avun ja tuen. Yhteydenotoissa on tullut esille sijaishuoltoon sijoitettujen lasten vanhempien tuen saannin tärkeys ja sijaishuoltopaikan kanssa sovittujen käytäntöjen sujuvuuden keskeisyys.

Lastensuojelun organisaatorakenne pitää sisällään eritasoisia ohjausryhmiä ja päätöksentekoon liittyviä rakenteita, joiden kaikkalainen toiminta ei ainakaan toistaiseksi ole näyttänyt kuntalaisten ja asiakkaiden tasolla selvästi läpinäkyvänä ja laajalti tiedossa olevana osana lastensuojelun prosesseja. Avoimen ja läpinäkyvän päätöksentekoprosessien takaamiseksi asiakkaiden näkökulmasta on tärkeitä, että käydään eri osapuolten kesken avointa vuoropuhelua ja linjausten perusteluja lävitse muun muassa niissä sijaishuoltopaikan osoittamisen tapauksissa, joissa sosiaalityöntekijän näkemys sijaishuoltopaikasta poikkeaa keskitetyn ohjausryhmän arviosta lapsen tarpeita vastaavasta sijaishuoltopaikasta. Kyse on lapsen ja perheen kannalta tulevaisuuteen pitkälle ulottuvista ratkaisevista päätöksentekoprosesseista ja sijaishuoltopaikan valinnalla on merkittävä ratkaisu lapsen elämässä. Päätöksentekoprosessien kulku tulisi olla selkeästi asianosaisten ja kuntalaisten tiedossa.

Terveys- ja päihdepalvelut -osaston kohdalla asiakkaiden yhteydenotot liittyivät asumisen -tuen yksikköön, joka vastaa muun muassa tukea tarvitsevien asunnottomien ja sekä päihde- ja mielenterveysasiakkaiden asumispalvelujen eri muodoista. Asiakkaat kaipasivat tietoa valinnan kriteereistä ja jonotilanteesta tuetun asumisen muotoihin. Kun esimerkiksi tukiasuntoja ei ole mahdollista järjestää kaikille hakijoille, 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.

Oikaisuvaatimusten käsittelyajat ovat olleet kohtuuttoman pitkiä ja asiakkaat ovat joutuneet odottamaan muutoksenhaun käsittelyä kohtuuttoman kauan. Eduskunnan oikeusasiamies on vuodelta 2012 antamassa ratkaisussa pitänyt oikaisuvaatimuksen kolmen kuukauden käsittelyaikaa liian pitkänä. Käsittelyajat ovat ylittyneet merkittävästi. Varsinkin toimeentulotuen asiakkaiden kohdalla tämä johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin.

Sosiaaliasiamiehen perustyötä on neuvoa myös muistutuksiin, kanteleuihin 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 epäasianmukaiseksi kokemansa kohtelu tai palvelu asianomaisen toimipisteen käsiteltäväksi. Muistutuksen asemaa tulee selkeyttää ja vahvistaa. Muistutuksiin vastaamisessa kohtuullisen ajan toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota sekä vastauksen laadullisiin tekijöihin; muistutus tulisi olla perusteltu asian laatu huomioon ottaen. Kun asiakkaan muistutus on valmisteltu asiaan perehtyen ja perustellen, asiakkaan on myös helpompi arvioida asian mahdollista eteenpäin saattamista. Muistutusmenettelyn tarkoituksena on osaltaan toimia välineenä toiminnan kehittämiseksi; ensisijaisena keinona havaittujen epäkohtien ilmoittamiseksi ja korjaamisen vaatimiseksi. Tärkeätä on myös, että asiakkaat saavat palautetta ylipäätään muistutusvastausten huomioimisesta ja huomioon ottamisesta käytännön työssä.

5 Lopuksi

Kahden viraston toimintakulttuurit ovat kohdanneet 1.1.2013 käynnistyneen uuden viraston myötä ja uusien toimintatapojen ja -käytäntöjen luominen ei ole mahdollista tapahtua hetkessä, vaan tuloksia on mahdollista saavuttaa pitkällä tähtäimellä tavoitteiden toteutumista arvioiden.

Sosiaaliasiamiestoiminnan näkökulmasta sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksien toteutumisen kulmakivenä on ennen kaikkea riittävä ja osava, työhönsä sitoutunut, sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö, joka toteuttaa laadukasta asiakaslähtöistä perustyötä. Uuden viraston on pitkällä tähtäimellä mahdollista toteuttaa lähtökohtaisesti entistä joustavampia ja poikkisektorikohtaisia asiakasprosesseja. Laadukkaasti toteutettu perustyö vähentää usein jälkikäteisten, korjaavien menettelyiden tarvetta, mikä puolestaan mahdollistaa kustannustehokkaan toiminnan.

Laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista on kyse asiakkaan yksilökohtaisista oikeuksista, jolloin asiakkaan oikeuksien mahdollinen toteutumattomuus on aina yksittäistä asiakasta koskettava. Kyseisen asiakkaan tilanteen selvittelyyn ei tuo tosiasiallisesti myöskään helpotusta tietoa siitä, hänen tilanteensa edustaa yksittäistä poikkeusta muutoin noudattavasta ns. hyvästä asiakaskäytännöstä. Asiak-

kaalla tulee olla aito mahdollisuus olla osallinen häntä koskevien palveluprossien eri vaiheissa.

Vuonna 2005 säädettiin laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, jossa lähtökohtana on ollut henkilöstön ammatillisen osaamisen pohjautuminen asiakkaiden tarpeisiin palvelussa. Henkilöstön osaaminen on paras tae edistämään sosiaalihuollon asiakkaan asemaa ja oikeuksien toteutumista ja luomaan luottamuksellinen ja toimiva suhde asiakkaan ensimmäisestä yhteydenotosta lähtien. Laadukas sosiaalihuollon perustyö, jossa painopiste on ennakoivissa toimenpiteissä, on myös kustannustehokasta.

Henkilöstön riittävä mitoitus ei kuitenkaan sinällään takaa asiakkaan aseman kohentumista, vaan olennaista on asiakastyön aito ja yhtäläisesti toteutuva asiakaslähtöisyys. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta on vuonna 2011 antanut eettiset suositukset sosiaali- ja terveysalalle. Niiden mukaan toimijat kunnioittavat asiakkaidensa ja potilaidensa ihmisarvoa ja perusoikeuksia, sosiaali- ja terveydenhuollon lähtökohtana on asiakkaan ja potilaan etu sekä ammattihenkilöstö vastaa työnsä laadusta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on kysymys vuorovaikutuksesta ja hyvä hoito ja palvelu edellyttävät vastuullisia päätöksiä ja toimintakulttuuria.

Yksittäisen sosiaalihuollon ammattilaisen tosiasialliset työn toteuttamisen edellytykset sosiaalihuollon asiakaslain sekä työtä ohjaavien erityislakien mukaisesti määräävät sosiaalihuollon asiakkaan aseman ja lopulta sen, miten asiakas pääsee oikeuksiinsa.

Uuden viraston rakenne mahdollistaa pidemmällä aikavälillä myös sosiaalihuollon asiakkaan auttamisen kokonaisvaltaisesti sosiaali- ja terveyspalveluja integroiden, mutta tosiasiallisen asiakaslähtöisyyden toteutuminen on riippuvainen joko suoraan tai välillisesti monista muuttuvista reunaehdoista.