

**SELVITYS HELSINGIN KAUPUNGINHALLITUKSELLE
SOSIAALIASIAMIESTEN TOIMINNASTA 2011**

SISÄLLYSLUETTELO

Johdanto.....	3
1. Asiakkaan oikeusturvakeinot.....	4
1.1 Muutoksenhakujaostojen toiminta	4
1.2 Kantelu.....	5
1.3 Muistutus.....	6
1.4 Muu asiakaspalaute	7
1.5 Asiakkaiden yhteydenotoista sosiaaliasiamieheen	7
2. Päivähoito	8
3. Lapsiperheiden vastuualue.....	9
3.1 Yhteyttä ottaneiden vanhempien esiin nostamia epäkohtia	9
3.2 Lapsi ja vanhempi lastensuojelun asiakkaana.....	10
4 Aikuispalvelujen vastuualue	13
4.1 Toimeentulotuen asiakkaiden yhteydenotot	13
4.1.1 Toimeentulotuen hakijoita erilaisissa tilanteissa	14
4.1.2 Välitystiliasiakkaat.....	16
4.2 Asunnottomuuden aiheuttamia ongelmia	18
4.2.1 Alle 65-vuotiaiden palveluasuminen.....	20
4.3 Vammaisten sosiaalityö	21
5 Vanhuspalvelujen vastuualue	22
6 Asiakkaan aseman parantaminen Helsingissä	24

Johdanto

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 mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esimerkiksi toimeentulotukea myönnettäessä on kiinnitettävä huomiota myös tuenhakijan perhetilanteeseen.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemaa säätelevät niin sosiaalihuollon yleis- kuin erityislaitkin. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain, asiakaslain, tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä, asiakassuhteen luotamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkieltensä ja kulttuuritaustansa (4 § 2 mom).

Yhteyttä ottaneet asiakkaat ovat olleet huolissaan muun muassa lastensa koulunkäyntiin liittyvistä asioista, omasta terveydestään ja hoitomahdollisuuksistaan, mahdollisuuksistaan selvittää vuokranmaksustaan sekä löytää tarvittaessa edullisempi asunto. Sosiaalitoimella yksin ei ole toimivaltaa vaikuttaa, esimerkiksi lasten, nuorten ja aikuisten psykiatrisen poliklinikan potilaaksi pääsemiseen. Todennäköisesti pitkäaikaista toimeentulotuen asiakkuutta voitaisiin lyhentää ja mahdollistaa työelämään paluu useammin, mikäli tarjolla olisi riittävästi ja sopivaa kuntouttavaa hoitoa.

Asiakkaan asemaan vaikuttavat sekä sosiaaliviraston että muiden hallintokuntien toiminta. Sujuva terveydenhuolto, opetustoimi tarvittavine tukiopetuksineen ja kiinteistövirasto kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen mahdollistajana vaikuttavat kaikkein eniten sosiaalihuollon, etenkin toimeentulotuen saajien hyvinvointiin.

Helsinki Strategia-ohjelman 2009–2012 mukaan Helsingissä lisätään mm. tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta, edistetään terveyttä, lasten ja nuorten hyvinvointia parannetaan, ikään-tyvien asukkaiden toimintakyvyn säilymistä edistetään ja syrjäytymistä ehkäistään.

1. Asiakkaan oikeusturvakeinot

Asiakkaalla on aina mahdollisuus hakea sosiaalihuollon päätökseen muutosta ja kannella lain vastaiseksi tai epäasialliseksi kokemastaan kohtelusta. Kantelu voidaan tehdä ylimmille lainvalvojille: oikeuskanslerille tai eduskunnan oikeusasiamiehelle sekä aluehallintovirastoon. Kantelu voidaan tehdä myös viranhaltijan esimiehelle. Asiakkaalla on mahdollisuus tehdä myös asiakaslain (23 §) mukainen muistutus sosiaalihuollon vastuuhenkilöille..

Asiakkaat ovat turhautuneet muutoksenhaku- ja kanteluprosessin hitauteen. Kun kyse on viimesijaisesta taloudellisesta tuesta, lastensuojelun pakkotoimesta tai iäkkään vanhemman mahdottomuudesta selvitä kotona, on päätöksen saamiseen kuluva aika, kaksi - neljä kuukautta kohtuuttoman pitkä. Osalle asiakkaista ja heidän läheisilleen muutoksenhakujen ja kanteluiden kirjoittaminen on vaikeaa tai jopa ylivoimaista. Asiakkailla voi olla toiminta- ja ymmärryskykyä heikentäviä sairauksia tai vammoja. Sosiaaliasiamiehet ovat avustaneet tarvittaessa asiakkaita muutoksenhakujen, muistutusten ja kantelujen tekemisessä.

Mikäli asiakkaan saamassa päätöksessä on kirjoitus- tai asiavirhe, voidaan se hallintolain mukaan korjata asiakkaan eduksi sen tultua viranhaltijan tietoon. AHJO:oon siirtymisen jälkeen virheiden korjaaminen muutoksenhakuprosessissa on hidastunut. Sosiaaliasiamiehen muutoksenhakujen kirjaajalta saaman tiedon mukaan muutoksenhakukirjeen skannaaminen liitteineen AHJO:oon on aiheuttanut noin kuukauden viiveen saapumiskirjaukseen aikaisempaan verrattuna. Tämän seurauksena jaostovalmistelija ei voi välittömästi muutoksenhakukirjeen saavuttua pyytää viranhaltijaa korjaamaan virhettä.

1.1 Muutoksenhakujaostojen toiminta

Sosiaalilautakunnan alaisuudessa ensimmäinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsittelee toimeentulotukea koskevat muutoksenhaut. Toinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsittelee vammaispalvelua, alle 65-

vuotiaiden omaishoidon tukea, sosiaalihuoltolain mukaista kuljetustukea, päihdehuoltoa ja velkaneuvontaa koskevat muutoksenhaut. Lasten päivähoitojaosto käsittelee päivähoitoa koskevat muutoksenhaut ja lapsi- ja perhejaosto lastensuojelua ja perheoikeudellisia asioita koskevat muutoksenhaut. Vanhuspalvelujen muutoksenhakujaosto käsittelee yli 65-vuotaiden omaishoidon tukea, palveluasumispaikkaa, vanhainkotipaikkaa, palveluseteliä, asiakasmaksua ja päivätoimintaa koskevat muutoksenhaut.

Ensimmäinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto käsittelee viime vuonna 629 toimeentulotukea koskevaa muutoksenhakua. Jaosto muutti 133 viranhaltijan päätöstä, eli 18,5 prosenttia muutoksenhaun alaisista päätöksistä muuttui. Toinen aikuispalvelujen muutoksenhakujaosto muutti 151 vammaispalvelua koskevasta päätöksestä 16 viranhaltijan päätöstä. Alle 65-vuotiaiden omaishoidontukea koskevia muutoksenhakuja jaosto käsittelee 11, joista se kumosi kaksi.

Lasten päivähoitojaosto käsittelee kuutta päivähoitoa koskevaa muutoksenhakua, lapsi- ja perhejaosto käsittelee kahdeksaa lastensuojelua koskevaa muutoksenhakua ja viittä perheoikeudellista muutoksenhakua. Jaosto muutti neljää perheoikeudellista päätöstä.

Vanhusten palvelujen muutoksenhakujaostossa käsiteltiin 30 palveluasumispaikkaa koskevaa muutoksenhakua, joista jaosto muutti seitsemän viranhaltijan päätöstä. Lisäksi jaosto kumosi 12 omaishoidon tukea koskevasta päätöksestä kaksi, yhdeksästä asiakasmaksua koskevasta päätöksestä yhden ja neljästä palvelusetelipäätöksestä yhden.

Asiakkaan asemaa voidaan parantaa kiinnittämällä huomiota jo ensi asteen päätöksentekijöiden valmiuteen soveltaa ajantasaista lainsäädäntöä ja perehtyä riittävästi asiakkaan tilanteeseen kokonaisuutena.

1.2 Kantelu

Muutoksenhakuprosessissa voidaan käsitellä vain asiakkaan saaman päätöksen sisällön lainmukaisuutta. Mikäli asiakas tuo muutoksenhakukirjeessään huonoon kohteluun tai menettelyyn viittaavia epäkohtia esiin, ohjataan muutoksenhakukirje niiden osalta kanteluna vastuualueen vastattavaksi.

Vuonna 2011 Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Valvira, Eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri antoivat 72 ratkaisua Helsingin sosiaaliviraston toiminnasta tehtyihin kanteluihin. Näistä 26 ratkaisussa lainvalvoja kiinnitti sosiaa-

liviraston huomiota menettelyyn sosiaalihuoltoa toteutettaessa.

Sosiaaliasiamies on neuvonut ja avustanut asiakkaita joidenkin ylimmille lainvalvojille osoitettujen kantelujen kirjoittamisessa mm. lapsen sijaishuoltoa koskevassa, alle 65-vuotiaan palveluasumista koskevassa, toimeentulotukea koskevassa ja kehitysvammaisen lapsen lyhytaikaisen asumispalvelun asiakasmaksua koskevassa asiassa.

Aluehallintovirastoon ja ylimmille lainvalvojille tehtävissä kanteluissa on ratkaisevaa, että kantelija osaa ilmaista perusteet täsmällisesti ja kattavasti epäilemistään lainvastaisuuksista. Monille asiakkaille tapahtumien kulun kirjoittaminen selkeästi on ylivoimaista. Kanteluviranomainen ottaa ratkaisussaan huomioon vain asiakkaan esille tuomat asiat.

1.3 Muistutus

Asiakaslain 23 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus kohtelustaan sosiaalihuollon toimintayksikön vastuushenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Muistutuksen tarkoituksena on, että asiakas saa epäoikeudenmukaiseksi kokemansa tilanteen tai kohtelun asianomaisen toimipisteen käsiteltäväksi nopeasti. Parhaimmillaan muistutus voi toimia molemminpuolisen 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 käsiteltäviksi sellaisille viranhaltijoille tai vastuushenkilöille, 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.

Sosiaaliviraston voimassa olevan pysyväsiohjeen 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 sosiaaliamiehille joitakin yksittäisiä vastauksia muistutuksiin, mutta ne eivät ole tehneet yhteenvetoa tehdyistä muistutuksista, niiden lukumäärästä tai niiden sisällöstä.

Muistutusmenettelyä voidaan hyödyntää asiakaspalautteenä työn kehittämisessä nykyistä paremmin. Sosiaaliamiehelle tulleen käsityksen mukaan muistutuksista saadaan tietoa muun ohella hakemusten käsittelyn määräajoista, asiakkaiden mahdollisuudesta asioida sosiaalialan ammattilaisen kanssa henkilökohtaisesti ja siitä miten hyvin asiakkaalle on kerrottu hänen oikeuksistaan ja asemastaan. Helsingin kaupungin kotisivuilla ja sosiaaliviraston toimipaikoissa tulee olla tietoa muistutusmenettelystä ja sen merkityksestä sosiaalihuollon asiakkaan asemaan. Tärkeintä on, että asiakas tietää, kenelle muistutus tehdään ja mihin osoitteeseen se tulee toimittaa se, että asiakas saa vastauksen muistutukseensa.

1.4 Muu asiakaspalautte

Sosiaaliviraston arviointi- ja kehittämissyksikkö kerää asiakkailta palautetta välittömästi, asiakaskyselyillä ja syventävillä haastatteluilla työn suunnittelun ja kehittämisen perustaksi.

Asiakaslain tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun. On hyvä, että asiakaspalautetta otetaan järjestelmällisesti vastaan. Asiakaspalautteen perusteella tulee kiinnittää asiakaspalvelutyössä olevien työntekijöiden huomiota palvelun laadun merkitykseen niin puhelin-aikana tavoitettavuudesta aina asiakkaan kohtaamiseen ja hänen kanssaan työskentelyyn.

Oleellista on, että sosiaaliviraston asiakkaan tai hänen omaisensa saatavilla on tieto, mihin palautetta voi antaa ja varmuus siitä, että annettuun palautteeseen vastataan. Erään ala-arvoisessa palveluasunnossa asuvan omainen totesi: " Olisi todella hienoa, jos olisi ollut tieto, mihin olisi voinut ottaa yhteyttä. "

1.5 Asiakkaiden yhteydenotoista sosiaaliamieheen

Vuoden 2011 aikana sosiaalimiehen tointa Helsingin sosiaalivirastossa ovat hoitaneet Lilli Autti, Suvi Lepoluoto ja Marja-Terttu Soppela. Lilli Autti ja Suvi Lepoluoto hoitivat työtään kokoaikaisesti ja Marja-Terttu Soppela osa-aikaisena maanantaista keskiviikkoon. Lilli Autti jäi työvapaalle 31.10.2011.

Vuonna 2011 sosiaaliasiamieheen on otettu yhteyttä sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa yhteensä 1 347 kertaa. Yhteydenotoksi on laskettu uusi asia, vaikka sama asiakas olisi aikaisemmin ollut yhteydessä toisessa asiassa. Kolmella sosiaaliasiamiehellä on ollut hieman toisistaan poikkeava tapa tilastoida eri vastuualueiden yhteydenottoja. Tämän vuoksi ei ole esitettävissä lukuja yhteydenottojen yhteismäärää tarkemmin.

Muita luokittelemattomia yhteydenottoja tuli yhteensä 70/38. Nämä yhteydenotot koskivat mm. asumista, avioeroa, kuluttajansuojaa, Kelan toimintaa, terveydenhuoltoa. Yhteydenottoja tuli myös Helsingin ulkopuolelta. Yhteydenottajina olivat niin asiakkaat kuin heidän läheisensä tai muut asiakkaiden kanssa työskentelevät tahot.

Selvityksessä kiinnitetään huomiota niihin vastuualueiden palveluihin, joista asiakkaat ovat antaneet palautetta.

Sosiaaliasiamies katsoo asiakkaan luvalla asiakastietojärjestelmästä asiakkaille tehtyjä päätöksiä ja niiden perusteena olevia tietoja. Mikäli päätöstä tehtäessä ei ole otettu kaikkia päätökseen vaikuttavia seikkoja huomioon, on sosiaaliasiamies tilanteen mukaan ollut yhteydessä päätöksentekijään tai hänen esimieheensä.

Sosiaaliasiamies on osallistunut asiakkaan pyynnöstä muutamiiin asiakaspalavereihin eri vastuualueilla. Asiakkaat ovat kaivanneet tukea neuvotteluihin. Neuvotteluissa sovitaan merkittävistä asioista, kuten huostassa olevan lapsen kotilomista tai kotiuttamisen edellytyksistä. Asiakkaat kertoivat jälkepäin, että vaihtoehtoja selitettiin heille aikaisempaa paremmin sekä kuunneltiin heidän mielipiteitään ja ajatuksiin enemmän. Asiakkaat kertoivat myös, että tapaamiset olivat sosiaaliasiamiehen läsnä ollessa asiallisempia.

2. Päivähoito

Lasten päivähoidosta asiakkaat ottivat vähiten yhteyttä sosiaaliasiamieheen. Yhteyttä ottaneet vanhemmat olivat huolissaan lapsiryhmien koosta ja siitä, saavatko heidän lapsensa tarvitsemansa huomion ja huolenpidon. Yhteyttä ottaneet vanhemmat toivoivat, että päivähoidon työntekijät huomaisivat lasten väliset riitatilanteet ja puuttuisivat niihin sopivalla tavalla.

Vanhempia on huolestuttanut myös mahdollisuus päivähoiton toiminnan monipuolisuuteen, retkiin ja ulkoiluun, varsinkin tilanteissa, joissa henkilökuntaa on tilapäisesti ollut koulutuksessa tai sairaana. Vanhempien yhteydenotoista voidaan tulkita, että vanhemmat pitävät tärkeänä laadukasta päivähoitoa.

3. Lapsiperheiden vastuualue

3.1 Yhteyttä ottaneiden vanhempien esiin nostamia epäkohtia

Lapsiperheiden vastuualueella toimivat itäinen-eteläinen ja länsi-pohjoinen perhekeskus, kotipalvelu ja varhainen tuki, sijoituksen ja jälkihuollon sosiaalityö, perhehoito, perheneuvola sekä perheoikeudelliset asiat.

Lapsiperheiden vastuualueen toiminta perustuu pääasiassa lastensuojelulakiin, lakiin lapsen elatuksesta ja lakiin lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta. Henkilötietolaki säätelee lastensuojelun asiakastietojen dokumentointia ja asianosaisten oikeutta tarkastaa hänestä kirjoitetut tiedot ja vaatia niihin tarvittaessa korjausta. Lastensuojelun asiakirjadokumentointi on merkittävä osa lastensuojelun työtä. Oleellista on, että asiakirjoihin tallennetaan tiedot oikein, oikeissa asiayhteyksissä ja siten, että eri asianosaisten käsitykset tapahtumista ja niiden merkityksestä tulevat esille. Asiakkaiden paikkansa pitämättömiksi tai harhaanjohtaviksi kokemat kirjaukset voivat aiheuttaa epäluottamusta ja ahdistusta.

Sekä avohuollon että sijaishuollossa olevien lasten vanhempien yhteinen kokemus oli vaikeus tavoittaa lapsen vastuusosiaalityöntekijää ja joissakin tapauksissa jopa epätoisuus siitä, kuka oli lapsen vastuusosiaalityöntekijä. Sijaishuollossa olevien lasten vanhemmat toivoivat mahdollisuutta keskustella vastuusosiaalityöntekijän kanssa enemmän kahden kesken. Etenkin tilanteissa, kun sijaishuollossa oleva lapsi on kertonut vanhemmilleen jostain ongelmasta, olisi luottamuksen ylläpitämisen kannalta tärkeää, että vanhempi voisi arvioida lapsensa antaman palautteen merkitystä vastuusosiaalityöntekijän kanssa. Jotkut vanhemmat toivoivat lastensuojelusta tukea myös itselleen huostaan otetun vanhempana.

Helsingin sosiaaliviraston linjauksen mukaan sijoitetun lapsen asiakassuunnitelmaa tarkistetaan kaksi kertaa vuodessa. Asiakassuunnitelmapalaveriin osallistuu yleensä lapsi itse, lapsen vanhemmat, muut läheiset, sijoituspaikan edustajat ja vastuusosiaalityöntekijä sekä usein myös hänen esimiehensä. Osallistujamäärältään isoissa kokouksissa vanhemmat eivät aina voi tuoda esille ehkä tärkeiksi kokemiaan ongelmia. Palaveriin osallistuvien vanhempien ja lasten läheisten välillä voi olla jännitteitä, jotka estävät asioista puhumista. Kaikilla ei ole ollut tiedossaan myöskään oikeutta ottaa palaveriin avustaja mukaan.

Sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottaneen perheen sijoitetulta lapselta ja hänen vanhemmiltaan puuttui asiakassuunnitelma vuoden 2010 elokuusta vuoden 2011 marraskuuhun. Suunnitelman puuttuminen vaikeutti muun ohella kotilomista sopimista, lapsen neurologisen kuntoutuksen aloittamista ja vanhempien sekä lapsen luottamuksen syntymistä sijais-huoltopaikan toimintaan. Suunnitelman puuttumiseen vaikutti uuden sijoituksen sosiaalityö ja jälkihuoltoyksikön perustamisen mukanaan tuoma työntekijävaihdos. Lisänä tilanteessa oli, että uudessa yksikössä ei heti ollut sosiaalityöntekijää ja avohuollon yksikön sosiaalityöntekijä oli jo siirtänyt lapsen asiakkuuden uuteen yksikköön. Lapsen uusi sosiaalityöntekijä aloitti vuoden 2010 marraskuussa, mutta lopetti pian työsuhteensa. Tilalle tullut työntekijä joutui pitkälle sairauslomalle ja asiakassuunnitelma lapselle tehtiin vasta hänen palattuaan.

Monen lastensuojelun asiakkaana olevan vanhemman kysymykset koskivat lastensuojelun asiakirjadokumentointia ja mahdollisuutta saada tarkastaa ja vaatia korjauksia kirjauksiin. Hyvä työtapa olisi antaa asianosaisille aina kopiot asiakirjoista ja ohje, keneen ottaa yhteyttä, mikäli tiedoissa on korjaamisen tarvetta tai tiedoista puuttuu jotain tärkeää. Jotkut vanhemmat eivät olleet saaneet aina kopiota pyytämättä edes lapsensa asiakassuunnitelmasta.

3.2 Lapsi ja vanhempi lastensuojelun asiakkaana

Lastensuojelun asiakkuus alkaa joko hakemuksesta tai lastensuojeluilmoituksesta. Lähes kaikille vanhemmille ja jokaiselle lapselle lastensuojelulain käsitteet ovat vieraita, esimerkiksi kuka on asianosainen, kuka voi saada päätöksen jostain toimenpiteestä tai rajoituksesta ja kuka voi valittaa siitä. Myös asianosaisen kuulemisen käsite, jää monelle epäselväksi: mikä oikeastaan on kuulemisen kohde ja mitä merkitystä oman näkemyksen esiin tuomisella ennen viranhaltijan päätösesitystä on lapsen ja perheen tulevaisuudelle.

Vaikka useimmat vanhemmat hakevat oikeusapua tilanteissa, joissa on kyse tahdonvastaisista toimenpiteistä, tulisi vanhemmilla olla mahdollisuus saada enemmän tietoa asemastaan lastensuojelun asiakkaana vastuusosiaalityöntekijältä.

Joillekin yhteyttä ottaneille vanhemmille oli epäselvää jopa se, ovatko he lastensuojelun asiakkaina; onko viranhaltija aloittanut lastensuojeluilmoituksen perusteella lastensuojelun tarpeen selvittämisen vai todennut ilmoituksen aiheettomaksi. Epämääräisyyden tunne voimistui, kun vanhempi ei tavoittanut työntekijää eikä ollut saanut vastausta soitto-

pyyntöön. Jotkut vanhemmat kokivat, että he eivät tulleet oikein ymmärretyiksi vuorovaikutustilanteissa sosiaalityöntekijän kanssa.

Lastensuojelun työntekijöiden mitoitus etenkin perhehoidossa ja sijaishuollossa vaikuttaa varmasti asiakkaiden mahdollisuuteen keskustella perheen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän kanssa riittävästi. Helsingin sosiaalivirasto ei ole määritellyt perheiden lukumäärää työntekijää kohden, mutta esimerkiksi sijaishuollossa yhden sosiaalityöntekijän vastuulla on noin 60 lasta. Pelkän asiakassuunnitelman tarkistaminen kaksi kertaa vuodessa, siis 120 kertaa, vie matkoi-neen huomattavan osan sosiaalityöntekijän ajasta. On ymmärrettävää, että henkilökohtaisiin keskusteluihin ei jo pelkän ajan puutteenkaan takia jää riittävästi aikaa. Kuitenkin lapsen sijoituksen onnistumisen välttämätön edellytys on, että vanhemmat voivat luottaa sijaishuollon toimintaan ja sitoutua yhteistyöhön lastensuojelun ja sijaisvanhempien/sijaishuoltopaikan henkilökunnan kanssa. Huostaanotetun lapsen vanhempi voi olla tilanteessaan hyvin yksin. Hän ei voi aina kertoa siitä läheisilleen eikä myöskään käsitellä tilannetta vastuusosiaalityöntekijän kanssa riittävästi.

Vanhempien luottamuksen saavuttamiseen ei riitä lain kirjaimen toteuttaminen. Esimerkiksi hallintolain 34 §:n mukaisen kuulemisen tekemättä jättäminen tietyissä tilanteissa on muotovirhe ja voi aiheuttaa päätöksen kumoamisen. Maallikolle kuulluksi tuleminen merkitsee paljon laajempaa ja varsinkin tärkeän asian kysymyksessä ollessa perustavaa laatua olevaa tarvetta. Asiakslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan ja lain 5 §:n mukaan asiat on selvitettävä siten, että asiakas ymmärtää niiden merkityksen.

Asiakslain 5 §:n mukainen velvoite korostuu lastensuojelussa, kun kyseessä on lapsen ja vanhempien tahdonvastaiset toimenpiteet. Lastensuojelun asiakkuuden alkaessa lapsen ja perheen ongelmat ovat usein niin kärjistyneet, että asiakkaiden on itsekin vaikea hyväksyä ja ymmärtää tilannettaan. Lisäksi ongelmien taustalla voi olla päihde- tai mielenterveysongelmia. Tulisi arvioida, voiko riittävä vuorovaikutus asiakkaiden kanssa näissä elämän ehkä ristiriitaisimmissa tilanteissa toteutua nykyisillä työntekijämäärillä. Osalla lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä on vielä opinnot kesken.

Lastensuojelulain 30 §:n 3 mom mukaan huostaanotetun lapsen vanhemmille on laadittava vanhemmuuden tukemiseksi erillinen asiakassuunnitelma, jollei sen laatimista ole pidettävä tarpeettomana. Suunnitelma laaditaan tarvittaessa yhteistyössä muun sosiaali- ja terveydenhuollon kuten päihde- ja mielenterveyshuollon kanssa. Lapsen mahdollisesti tarvitsemat kuntoutuspalvelut kirjataan lapsen asiakassuunnitelmaan. Vanhemmille laadittavan suunnitelman tarkoitus voi toteutua vain, jos se perustuu aidosti heidän tarvitsemansa tuen järjestämiseen. Tämä edellyttää, että sosiaali-, terveys ja päihdehuollon toteuttajat toimivat asiakkaan avun tarpeen ehdoilla ja että asiakkaat saavat tarvitsemansa avun oikea-aikaisesti.

Lastensuojelulain 8 §:n mukaan kunnan on sosiaali- ja terveydenhuolto, opetustointa sekä muita lapsille, nuorille ja lapsiperheille tarkoitettuja palveluja järjestäessään ja niitä kehittäessään huolehdittava siitä, että näiden palvelujen avulla tuetaan vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lasten kasvatuksessa ja selvitetään lasten, nuorten ja lapsiperheiden erityisen tuen tarve. Kunnan on järjestettävä tarvittaessa erityisen tuen tarpeessa olevia lapsia ja nuoria tukevaa toimintaa.

Tätä säädöstä pitäisi soveltaa myös sijoitettujen lasten ja nuorten vanhempien vanhemmuuden tukemisessa. Mikäli kunta ei järjestä vanhemmille tarkoituksenmukaisia ja oikea-aikaisia palveluja, laiminlyö se lastensuojelulain tavoitteen perheen yhdistämisestä ja huostaanoton lopettamisesta. Mahdollisuus yhdistää perhe on tärkeä paitsi inhimillisesti arvioiden, myös taloudellisesti.

Lastensuojelulain 36 §:n 2 mom mukaan lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalihuollon palvelut on järjestettävä sen mukaisesti kuin lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä on arvioinut niiden tarpeen lapsen tai vanhemman asiakassuunnitelmassa. Kyseinen säädös rajaa sosiaalityöntekijän toimivallan sosiaalihuollon palvelujen tarpeen arviointiin. Kuitenkin monet lastensuojelun asiakkaana olevien perheiden lapset ja vanhemmat tarvitsisivat muitakin kuin sosiaalihuollon palveluja tilanteensa parantamiseksi. Lastensuojelun asiakasvanhempi on usein päihde- ja mielenterveyspalveluiden tarpeessa, joten päihde- ja mielenterveyspalveluja tulisi olla riittävästi tarjolla.

Sosiaaliviraston vuosien 2011 ja 2012 käyttösunnitelmien mukaan on tarvetta selkeyttää lasten ja nuorten mielenterveyspalvelujen järjestämistä ja vaikuttaa lasten- ja nuorisopsykiatrisen hoidon, perheneuvolan ja lastensuojelun hoito-

vastuiden määrittelyyn. Tämän tarve näyttäytyy myös sosi-
aaliasiamiehille.

Muutaman yli 10-vuotiaan sijoitetun lapsen vanhempi toivoi, että ennen lapsen sijoittamista tai viimeistään sijoituksen aikana lasta olisi tutkittu juuri mielenterveys- tai neuropsykologisen ongelman selvittämiseksi. Lapsilla oli vakavia oppimis- ja koulunkäyntivaikeuksia. Olisiko perheitä ja lapsia auttanut lasten- ja nuorisokotiin sijoittamisen sijasta enemmän esimerkiksi neurologinen kuntoutus ja riittävät oppilashuollon toimenpiteet?

4 Aikuispalvelujen vastuualue

Aikuisten palvelujen vastuualueella toimii sosiaalisen ja taloudellisen tuen yksikkö, jonka merkittävän asiakaskunnan muodostavat toimeentulotuen hakijat. Eniten sosi-
aaliasiamieheen otettiin yhteyttä toimeentulotukiasioissa.

Seuraavaksi eniten asiakkaat ottivat yhteyttä vammaispalveluun liittyvissä asioissa. Kolmanneksi eniten asiakkaat ottivat yhteyttä asumiseen ja asunnottomuuteen liittyvissä asioissa.

4.1 Toimeentulotuen asiakkaiden yhteydenotot

Toimeentulotuen asiakkaat ottivat yhteyttä hakemusten käsittelyajoista, pyydettyjen lisäselvitysten tarpeellisuudesta ja mahdollisuudesta asioida henkilökohtaisesti. Henkilökohtainen asiointi on tarpeen tilanteissa, joissa asiakkaalla on vaikeuksia asioida kirjallisesti ja tilanteissa joissa asiakas ei esimerkiksi ymmärrä kirjallista päätöstä tai hänen tilanteensa selvittäminen edellyttää henkilökohtaista tapaamista.

Toimeentulotukipäätös on annettava ja pantava täytäntöön viimeistään seitsemän työpäivän kuluessa hakemuksen saapumispäivästä lukien. Mikäli hakemuksesta puuttuu välttämättömiä tietoja, on viranhaltijan pyydettävä seitsemän päivän kuluessa hakemuksen saapumisesta asiakasta täydentämään hakemusta määräajassa. Selvitysten saavuttua, päätös on tehtävä ja toimeenpantava seitsemän päivän kuluessa. Päätös tehdään yleensä kiireellisesti, kun tarkoituksena on turvata ravinnon ja lääkkeiden saanti. Monen asiakkaan päällimmäinen huoli oli, että voi maksaa vuokran eräpäivänä.

Vuoden aikana tuli ilmi tilanteita, joissa asiakas sai päätöksen myöhässä. Syyksi myöhästyneisiin päätöksiin sosiaalialueilta ilmoitettiin ruuhkautunut työtilanne tai jonkun työntekijän sairastuminen.

Lisäselvityksen pyytäminen viivästyttää aina toimeentulotukipäätöksen antamista ja toimeenpanoa. Asiakkaiden yhteydenotoissa ilmeni tilanteita, että he olivat jo aikaisempien hakemusten yhteydessä esittäneet esimerkiksi vuokrasopimuksen. Edelliseltä päätöksentekijältä oli jäänyt asiaselosteeseen kirjoittamatta hakemuksen yhteydessä saadut selvitykset ja niiden sisältö tai seuraavan päätöksen tekijältä lukematta kyseiset tiedot. Lisäselvityksen pyytäminen ja sen toimittamiseen kuluva aika voi aiheuttaa mm. vuokranmaksun viivästymisen.

Hyvän hallinnon mukaista on pyytää asiakasta täydentämään hakemusta vain tarpeellisilla selvityksillä. Tällöin menettelyn tulisi olla viivytyksetöntä toimeentulotuen viimesijaisuuden takia. Aikaisemmin lisäselvityspyynnöt lähetettiin ykköspostissa, mutta vuonna 2011 on ilmennyt tilanteita, että pyynnöt on asiakkaiden antamien tietojen mukaan lähetetty kakkospostissa. Tarpeellista olisi lisäselvityspyynnön lähettämisen lisäksi aina soittaa asiakkaalle. Siten asiakas saisi päätöksen viivytyksettä.

Tilanteissa, joissa esimerkiksi tiliotteen tiedot hakemukseen kirjoitetuista tuloista poikkeavat, tulee asiakkaalta kysyä ennen laskelman tekemistä, mikä tulo on kysymyksessä. Kun asiakkaalla on mahdollisuus kertoa, että kysymyksessä on esimerkiksi palautus VR:n epäonnistuneesta lippuostoksesta, saa asiakas ensi asteessa oikean päätöksen eikä aikaa, postituskuluja ja mahdollista muutoksenhakua tarvita.

4.1.1 Toimeentulotuen hakijoita erilaisissa tilanteissa

Mikäli toimeentulotuen hakijalta joudutaan toistuvasti pyytämään lisäselvityksiä, voi kyseessä olla asiakas, joka syystä tai toisesta ei kykene asioimaan kirjallisesti. Hakemukset tulevat puutteellisina, myöhässä tai jäävät kokonaan tekemättä. Näissä tilanteissa päätöksentekijän tulisi perehtyä asiakkaan tilanteeseen siten, että ainakin hänen vuokranmaksunsa tulisi turvattua.

Vaikka lain mukaan kunta, jonka alueella henkilö vakainaisesti oleskelee, myöntää hakemuksesta toimeentulotuen, on tilanteita, jolloin asiakas ei kykene tekemään hakemusta. Olisi tärkeää, että tällaisessa tilanteessa viranhaltija tekisi holhoustoimesta annetun lain 91 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen holhousviranomaiselle edunvalvojan määräämiseksi asiakkaalle (asiakaslain 9 §).

Käytännössä on toimeentulotuen tarpeessa olevia kuntalaisia, jotka eivät kykene sitä hakemaan, vaikka he eivät olekaan edunvalvonnan tarpeessa. Nämä asiakkaat voivat olla vaarassa menettää jopa asuntonsa vuokramaksun laiminlyönnin takia. Ainakin näille asiakkaille tulisi laatia asiakaslain 7 §:n mukainen palvelu- ja hoitosuunnitelma, jossa poikkeuksellisesti viranhaltija-aloitteisesti huolehdittaisiin toimeentulotukipäätöksen voimassaolosta.

Asiantuntevassa päätöksenteossa tulee ottaa huomioon kunkin asiakkaan ja hänen perheenjäsentensä tilanne kokonaisuutena. Useimmilla yhteyttä ottaneilla asiakkailla on jokin sairaus, vamma tai toimintakykyyn liittyvä rajoitus. Heistä monilla toimeentulotuen asiakkuus oli jatkunut yli kymmenen vuotta yhtäjaksoisesti tai pienin tauoin.

Toimeentulotukijärjestelmän tarkoituksena on turvata vähintään inhimillisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo. Täydentävää toimeentulotukea voidaan myöntää itsenäistä selviytymistä edistäviin henkilön ja perheen erityisistä olosuhteista aiheutuviin menoihin. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta.

Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi taloudelliseksi avuksi, mutta monella toimeentulotuen asiakkuus jatkuu vuosia, välillä pienin tauoin. Tilapäisesti, joitakin kuukausia, toimeentulotuki kattaa välttämättömät menot. Asianmukaisen toimeentulotukipäätöksen tekeminen edellyttää, että päätöksentekijä tietää harkintavaltansa laajuuden ja tunnistaa kulloisenkin tuenhakijan pitkäaikaisesta asiakkuudesta aiheutuvan tuen tarpeen.

Kunta voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea päättämiensä perusteiden mukaan. Helsingissä perusteluina on tuensaajan aktivointia tukevat toimenpiteet, asumisen turvaaminen, ylivelkaantuminen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventäminen sekä muut tuensaajan omatoimista suoriutumista edistävät tarkoitukset.

Yhteyttä ottaneet pitkäaikaiset asiakkaat kokivat, että toimeentulotuesta päättävä viranhaltija noudatti lakia ja viraston pysyväisohjeita heidän tilanteessaan liian mekaanisesti. Esimerkiksi lähtökohtaisesti toimeentulotukea myönnetään vain julkisen terveydenhuollon palvelujen käytöstä aiheutuneisiin menoihin. Kuitenkin vuosia työkyvyttömyyseläkkeellä ollut asiakas ei saanut enää Kelan korvaamaa psykoterapiaa, mutta koki kipeästi tarvitsevansa apua lapsuuden trau-

moihin ja arkipäivän selviytymiseen. Sexpo-säätiö oli suositellut asiakkaalle kuuden kerran terapiaa, joka olisi maksanut 70 euroa kerralta, jota ei ensi asteen päätöksentekijä myöntänyt. Asiasta on vireillä muutoksenhaku.

Taloudellinen ahdinko korostuu asiakkailla, jotka eivät kykene edes tilapäistöillä hankkimaan ansioita. Ahdingossa ovat sekä pitkään toimeentulotukea saaneet että he joilla ei pienen tuloylijäämän takia ole oikeutta toimeentulotukeen. Tällaisen asiakkaan hakiessa toimeentulotukea tulisi harkita täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen mahdollisuutta jopa tavallisesti perusosaan sisältyviin hankintoihin, kuten talvivaatteisiin.

Tilannekohtaista arviointia tarvitaan pysyväisohjeen noudattamisen lisäksi myös silloin, kun myönnetään täydentävää toimeentulotukea lapsen tapaamiskuluihin. Pysyväisohjeen mukaan lapsen tapaamiskulut hyväksytään pääsääntöisesti ravintonormin ja perustelluista syistä todellisten kulujen mukaan. Ravintonormi on lapsen iän mukaan 3,70 eurosta 4,89 euroon vuorokaudessa. Yhteyttä ottaneet vanhemmat ovat kokeneet, ettei ravintonormi riitä esimerkiksi Helsingissä matkustamiseen ja uimahallin pääsylippuun.

Yhteyttä ottaneille asiakkaille ei ollut selvitetty, millä perusteilla toimeentulotukea voisi saada todellisiin tapaamiskuluihin. Toimeentulotukipäätöksien mukaan tuki oli myönnetty joko lapsen ruokarahaan tai tapaamiskuluihin. Vanhemmille oli epäselvää, mitä menoja myönnetyn tapaamiskulun oli tarkoitus kattaa. Tuen tarve todellisiin tapaamiskuluihin korostui sairautensa tai muun syyn vuoksi pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavilla vanhemmilla.

Toimeentulotukihakemuksen käsittely on delegoitu etuuskäsittelijälle, sosiaaliohjaajalle tai sosiaalityöntekijälle. Vuonna 2011 useimmiten 78 prosenttia päätöksistä teki etuuskäsittelijä. Asiakkaat ovat kokeneet, että heidän päätöksentekijänsä vaihtuu usein ja että he joutuvat toistuvasti kertomaan samoja toimeentuloonsa liittyviä asioita aina eri henkilölle.

4.1.2 Välitystiliasiakkaat

Kela voi välittää tietyt etuudet sosiaaliviraston tilille maksettaviksi asiakkaan menoihin ja käyttörahoiksi. Välitystilimenettely otetaan tavallisesti käyttöön silloin, kun asiakkaalla on merkittäviä vaikeuksia hallita talouttaan ja maksaa esimerkiksi vuokra ajallaan. Välitystiliasiakkuus ei edellytä tuloalijäämää, eli oikeutta toimeentulotukeen.

Välitystiliasioissa asiakkailla on ollut epätietoisuutta siitä, milloin ja minkä verran hän saa rahaa omaan käyttöönsä, ja mitä maksuja välitystililtä maksetaan. Välitystilipäätöksissä ei ollut aina laskelmaa eikä siihen ole kirjoitettu laskujen ja tilitysten maksupäiviä. Päätöksissä ei myöskään ole ollut perustelua välitystilin tarpeellisuudelle. Asiakas ei saanut aina kysymälläkään vastausta tilinsä tapahtumista ja milloin ja kuinka paljon hän saa rahaa omalle tililleen. Yhden välitystiliasiakkaan tililtä oli häntä kuulematta maksettu aikaisemmin erääntyneitä palveluasumismaksuja, minkä seurauksena asiakkaan tilille jäi välitettäväksi alle perusosan verran varoja.

Pysyväisohjeen mukaan välitystilipäätökseen liitetään aina laskelma ja kirjoitetaan asiaselosteeseen tilille tulevat tulot ja sieltä maksettavat maksut. Asiakkaan kanssa tulee tehdä yhdessä suunnitelma varojen välittämisestä: mitä laskuja tililtä maksetaan ja millaisissa erissä loput varat asiakkaalle tilitetään kuukausittain, ja mitä laskuja asiakkaan tulee näistä varoista itse maksaa. Ohjeen mukaan välitystiliasiakkaalla on aina oikeus saada välityksestä vastaavalta toimipisteeltä selvitys välityksen kohteena olevien varojen käytöstä. Selvitys välitystilin varojen käytöstä annetaan aina kirjallisesti joko antamalla kopio välitystilikortista tai muulla vastaavalla tavalla.

Asiakaslain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen.

Sosiaalityössä tulisi kiinnittää huomiota etenkin kognitiivisista häiriöistä kärsivien asiakkaiden kanssa tehtävään työhön. Usein sosiaalityön resursseja suunnataan asiakkaalle, joiden kanssa tehdään ns. muutostyötä. Virastossa muutostyöllä tarkoitetaan tilannetta, jossa asiakkaalla on tavoitteita esimerkiksi työelämään pääsystä. Lähes poikkeuksetta eläkkeellä olevat välitystiliasiakkaat saavat vain yhden vuosittaisen henkilökohtaisen asiointiajan, jolloin heille tehdään päätös seuraavalle vuodelle välitystilin jatkamisesta. Monet välitystiliasiakkaat saattavat olla erityisen tuen tarpeessa ja tarve täydentävään tai ehkäisevään toimeentulotukeen saattaa jäädä selvittämättä.

Vähimmäisvaatimuksena tulisi olla, että asiakas tietää, milloin hänen tililleen tulee rahaa ja kuinka paljon. Parasta olisi, jos asiakkaalle lähetettäisiin kuukausittain tiliote välitystilin tapahtumista.

4.2 Asunnottomuuden aiheuttamia ongelmia

Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asunon omatoimista järjestämistä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lähtökohtaisesti asunnottomana olevalle henkilölle järjestetään tilapäismajoitus. Helsingissä hänet ohjataan Hietaniemen palvelukeskukseen. Jotkut asunnottomana olleet sosiaalialiamieheen yhteyttä ottaneet ovat kertoneet, että he eivät voi hakea sieltä yösijaa. Eräs asiakas kertoi pelkäävänsä omia reaktioitaan kahdeksan pahoinpitelystä tulleen vankeiluomion jälkeen: ”Menee hermot isommassa porukassa, ja seuraukset voivat olla kohtuuttomat kaikille osapuolille”. Pääsääntöisesti Hietaniemeen ohjatut yhteyttä ottaneet asiakkaat ja heidän omaisensa ovat kertoneet pelostaan tulla pahoinpidellyksi tai ryöstetyksi.

Tavallisin syy asunnon menettämiseen on käräjäoikeuden päätös hädöstä vuokravelkojen takia. Lähes aina, kun kyseessä ovat vuokravelat, liittyy tilanteeseen muitakin ongelmia, jotka vaikeuttavat elämänhallintaa ja taloudenhoitoa.

Ehkäisevää toimeentulotukea voidaan myöntää muun ohella vuokravelkoihin tilanteissa, joissa asunto voidaan säilyttää maksamalla vuokravelka. Edellytyksenä on, että asiakas huolehtii tulevaisuudessa vuokranmaksusta. Tarvittaessa hänelle perustetaan välitystili tai saadaan edunvalvoja. Mikäli hädöstä on jo oikeuden päätös, ei vuokrasuhde jatku vaikka vuokravelka maksettaisiinkin.

Vuokra-asuntoa on käytännössä lähes mahdotonta saada, mikäli asunnon hakijalla on maksuhäiriömerkintä. Vuokranantajat tarkistavat luottotiedot ja ensisijaisesti vuokraavat asunnon luotettavana pitämälleen henkilölle. Maksuhäiriömerkintä estää pääsääntöisesti myös kotivakuutuksen saamisen, mikä on usein ehto vuokrasopimukselle.

Vuokravelka- ja asunnottomuustilanteisiin tulisi kiinnittää sosiaalityössä aikaisempaa enemmän huomiota ja mieltä entistä tarkemmin mahdollisuuksia työskentelytapoihin, joilla voitaisiin välttää vuokravelka- ja asunnottomuustilanteita. Vuokravelkatilanteissa oli asiakkaita, jotka olivat olleet toimeentulotuen asiakkaina jo pidempään ja asiakkaita, jotka ottivat ensimmäisen kerran yhteyttä juuri vuokravelan takia. Kun vuokravelka tulee toimeentulotukipäätöksen tekijän tietoon, edellyttää toimeentulotukipäätöksen tekeminen moni-

tahoista harkintaa ja hyvin erilaisten tekijöiden huomioon ottamista.

Huomiota on kiinnitettävä tuenhakijan maksukykyyn vuokravelojen kertymisen aikana ja niistä selviytymiseen tulevaisuudessa. Päätösten sisältöön vaikuttaa ymmärrettävästi, onko samalle asiakkaalle myönnetty aikaisemmin toimeentulotukea vuokravelkaan. Tällöin kielteinen päätös perustellaan argumentilla, että asiakkaalla on ollut käytettävissään toimeentulotukilaissa tarkoitettut varat vuokranmaksuun ja tieto velvollisuudesta maksaa vuokra ennen muita menoja.

Tällaisessa harkinnassa jäävät niin Helsingin kaupungille kuin asiakkaalle tulevat asunnottomuuden seuraukset vaille huomiota. Lisäksi voi jäädä selvittämättä, mikä on ollut perimmäinen syy vuokrien maksamatta jäämiseen ja mihin pitäisi vaikuttaa tai miten toimia, ettei jatkossa näin kävisi. Joissakin tilanteissa voi olla kyse jopa asiakaslain 9 §:n mukaisesta tilanteesta, jolloin viranomaisella on velvollisuus tehdä ilmoitus edunvalvonnan tarpeessa olevasta henkilöstä holhousviranomaiselle. Harkinnassa tulee ottaa huomioon myös lastensuojelulain 8 §, jonka mukaan myönnettäessä toimeentulotukea lapsiperheille, on toimeentulotukilain säännösten lisäksi kiinnitettävä huomiota lasten asemaan ja tilanteeseen perheessä.

Tilanteissa, joissa perheeseen kuuluu lapsia tai asiakkaalla on jokin vakava sairaus, voi sosiaalivirasto Hietaniemen palvelukeskuksen tilapäismajoituksen sijaan myöntää harkinnan mukaan maksusitoumuksen huoneistohotelli Forenomin majoitukseen.

Ratkaisu on sosiaalivirastolle kustannuksiltaan kallis verrattuna siihen, että mahdollisiin rästivuokriin olisi myönnetty toimeentulotukea ajoissa ja siten voitu välttää häätö. Ratkaisu voi olla myös asiakkaan kannalta huono: lasten koulu- ja päiväkotimatkat voivat tulla kohtuuttoman pitkiksi. Vuoden 2011 aikana yli kolmesataa asunnottomia perhettä on saanut maksusitoumuksen Forenomin huoneistohotelliin.

Ottaen huomioon lastensuojelulain 8 §:n kaikille kunnan viranomaisille säädetyn velvollisuuden kiinnittää huomiota lapsen asemaan ja olosuhteisiin perheessä, olisi huomioitava paremmin asunnottomuusuhan alla olevien lapsiperheiden tarpeet. Sosiaaliviraston Loviisankadun yksikön kaltaista kriisimajoitusta tarvittaisiin enemmän.

Eräs yksin asuva asiakas menetti asuntonsa, kun oli yrittänyt saada vuokrankorotustaan kohtuullistettua huonoin tuloksin käräjäoikeudessa. Hävittyään jutun hän sai maksuhäi-

riömerkinnän, koska ei kyennyt maksamaan oikeudenkäyntikuluja. Asiakas sai maksusitoumuksen Forenomin väli- vuokraamaan 19 neliön yksiöön, josta sosiaalivirasto maksaa 392,72 euroa viikossa, yhteensä 1 570,88 euroa neljältä viikolta. Lisäksi sosiaaliviraston maksettavaksi tulivat huonekalujen varastointikulut. Asiakas oli huomannut verkkosivuilta, että samassa rapussa oli vuokrattavana kaksi yli 40 neliön kaksiota, joista pyydettiin 750 euroa vuokraa kuukaudessa. Asiakas ei voinut ymmärtää, miksi sosiaalivirasto maksaa viikkovuokraa Forenomille kaksikertaisesti puolta pienemmästä asunnosta.

4.2.1 Alle 65-vuotiaiden palveluasuminen

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 haastatellaan asunnottomien tukiyksikössä. Asiakkaat, joiden todetaan SAS (Selvitys-Arviointi-Sijoitus)-arviossa tarvitsevan palvelu- tai tukiasuntoa joutuvat jonottamaan asuntoa useammasta kuukaudesta yli vuoden pituisen ajan.

Asunnottomien tukiyksikön työntekijät ilmaisivat marraskuussa huolensa asunnottomien tilanteesta. Viestin mukaan vuonna 2011 SAS-arviota on pyytänyt noin kaksi sataa henkilöä enemmän kuin vuonna 2010. Pienasuntoa joutuu jonottamaan vähintään puoli vuotta ja ostopalveluyksikköpaikkaa yksiköstä riippuen kahdesta kuukaudesta kahteen vuoteen. Solutukiasuntoa jonotti marraskuussa 60 henkilöä.

Asunnottoman asiakkaan oikeusturvan kannalta on ongelma, ettei hän saa jonoon jäämisestä valituskelpoista päätöstä. Koska asiakas ei voi hakea päätökseen muutosta, eivät nämä tilanteet tule myöskään sosiaalilautakunnan alaisen muutoksenhakujaoston tietoon.

Monet tuettua asumista odottavat kärsivät vakavista psyykkisistä ja/tai fyysisistä ongelmista. Monellakaan ei ole mahdollisuutta turvalliseen tilapäismajoitukseen, ja he voivat joutua monenlaisen painostamisen ja hyväksikäytön kohteeksi yösijaa etsiessään.

Hietaniemen palvelukeskuksen tilastojen mukaan syyskuussa 26 henkilöä ja lokakuussa 84 henkilöä eivät voineet tilanpuutteen vuoksi saada edes sieltä yösiijaa.

Asunnottomina on myös henkilöitä, joilla ei voida todeta olevan sosiaalihuoltolain 22–23 §:ssä tarkoitettua erityistä vaikeutta järjestää asumistaan. On mahdollista, että kriittisin ongelma SAS-arviossa erityisen tuen tarpeessakin oleviksi todetuilla henkilöillä on asunnon puuttuminen. Monen tilanne helpottuisi ja kaupungin kustannukset vähenisivät ratkaisevasti, jos tarjolla olisi kohtuuhintaisia yksiöitä ja perheille isompia asuntoja. Tarvittaessa perheen ja henkilön tarvitsemat palvelut, kuten kotipalvelu ja kotisairaanhoido tulisi tarvittaessa järjestää tähän asuntoon.

4.3 Vammaisten sosiaalityö

Eniten vammaispalvelun asiakkaiden yhteydenotoissa on korostunut ristiriita asiakkaan kokemasta vammaisuutensa vaikutuksesta liikkumiseen ja muuhun selviytymiseen suhteessa viranhaltijan päätöksessä arvioimaan toimintakykyyn.

Kuljetuspalveluja järjestettäessä pidetään henkilöä vaikeavammaisena, jos hänellä on erityisiä vaikeuksia liikkumisessa jos hän ei vammansa tai sairautensa vuoksi voi käyttää julkisia joukkoliikennevälineitä ilman kohtuuttomia vaikeuksia. Henkilön vaikeavammaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota henkilön sairaudesta ja vammasta saatavaan lääkärintodistukseen ja sen merkitykseen kuljetuspalvelun järjestämisessä. Kuljetuspalvelun tarvetta arvioitaessa tulee lisäksi kiinnittää huomiota henkilön toiminnalliseen, sosiaaliseen ja fyysiseen ympäristöön.

Vammaispalvelulain tarkoituksena on edistää vammaisten henkilöiden tasa-arvoa ja mahdollisuuksia elää yhdenvertaisesti muiden kansalaisten kanssa. Edelleen lain tarkoituksena on lisätä yksilöllisiä osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia. Osallistuminen edellytys on mahdollisuus liikkua.

Arvioitaessa vaikeavammaisuutta liikkumisrajoitteiden suhteen, tulee huomiota kiinnittää itse matkan onnistumisen lisäksi siihen, kuinka paljon se vie vaikeavammaiselta henkilöltä voimia. Matkan tarkoitus, eli se, mitä perillä on tarkoitus tehdä tai toimittaa, on oleellisin.

Useimmiten kuljetuspalveluhakemusta käsiteltäessä fysioterapeutti tekee asiakkaan kanssa koematkan ja kirjoittaa lausunnon koematkan sujumisesta. Jotkut asiakkaat ovat kertoneet, että vaikka koematka onnistuisikin ilman erityisiä ja

kohtuuttomia vaikeuksia, voi se julkisia liikennevälineitä käyttäen viedä voimia niin, ettei pysty perillä toimimaan.

Sosiaaliviraston laatimaa kuljetuspalvelun tarpeen arviointia varten kirjoitettavaa lääkärintodistuslomaketta korjattiin sosiaaliasiamiehen aloitteesta siten, että siitä ilmenee nyt paremmin kuljetuspalvelua hakevan henkilön sairauden tai vamman laissa tarkoitettu haitta-aste.

5 Vanhuspalvelujen vastuualue

Vanhusten ongelmassa yhteyttä ovat useimmiten ottaneet hänen lapsensa, omaishoitajana toimiva puoliso tai muut läheiset. Usein tilanteessa oli kyse siitä, että omaisten arvion mukaan vanhus ei kykene asumaan turvallisesti kotonaan ja olisi ympärivuorokautisen huolenpidon ja hoidon tarpeessa. Omaisten on vaikea ymmärtää päätöksentekoprosessia, jossa päätetään, saako vanhus hoitopaikan.

Vanhus voi hakea ja jonottaa ympärivuorokautista paikkaa palvelutaloon tai vanhainkotiin joko kotonaan tai sairaalassa. Omaiset pitivät kohtuuttomina tilanteita, joissa huonokuntoinen vanhus kotiutettiin toistuvasti sairaalasta, vaikka suurella todennäköisyydellä tiedettiin hänen pian joutuvan takaisin sairaalaan.

Ympärivuorokautista hoitopaikkaa voi hakea vanhus itse, hänen omaisensa tai joku vanhuksen tilanteen tunteva vi-
ranhaltija. Usein hakemuksen ympärivuorokautisesta hoitopaikasta panee vireille kotihoidon ohjaaja tilanteessa, jossa kodinhoitajat toteavat, ettei kolmekaan päivittäistä kotikäyntiä vastaa vanhuksen avun tarpeeseen. SAP (selvitys-
arviointi-palveluohjaus) -ryhmä, johon kuuluvat kodinhoitaja, kotihoidon lääkäri ja sosiaalityöntekijä toteavat hakemuksessa vanhuksen tarvitsevan palvelutalo- ja vanhainkotipaikkaa. SAS-(selvitys-
arviointi-sijoitus) työpari (alueen sosiaali- ja lähityön päällikkö ja akuuttisairaalan lääkäri) määrittää hoitotasoratkaisun: koti, palvelutalo, vanhainkoti tai sairaala.

Omaiset eivät ymmärrä, kuinka SAS-työparin lausunto voi ratkaista vanhuksen oikeuden päästä hoitoon vastoin vanhuksen olosuhteet parhaiten tuntevien SAP-ryhmän jäsenten käsitystä. Päätöksenteko-oikeus on delegoitu SAS-sijoittajalle, vaikka hän ei voi käytännössä tehdä päätöstä SAS-työparin lausunnosta poiketen.

SAS-työpari arvioi ympärivuorokautista hoitopaikkaa hakevien avuntarvetta ottamalla huomioon SAP-ryhmän jäsenten lausunnot, Ra-Va-indeksin ja muistitestin tulokset. Ra-Va-indeksi on lääkäreiden Rajala ja Vaiss kehittämä kysymyssarja, jolla mitataan vanhuksen toimintakykyä: näköä, kuuloa, liikuntakykyä, virtsanpidätyskykyä, syömistä, lääkitystä ja psyykkistä vointia. Tilanteen mukaan vanhusta haastatellaan kodinhoitaja tai joku sairaalan henkilökunnasta. Vastaukset pisteytetään ja näin saadaan indeksiluku, jolla osalltetaan saadaan käsitys vanhuksen toimintakyvystä ja mahdollisuudesta asua kotona.

Omaiset ovat epäilleet, että vanhuksella saattaa olla myönteisempi käsitys toimintakyvystään kuin, mitä se todellisuudessa olisi. Kun Ra-Va-indeksi tehdään sairaalassa, voi vastauksiin vaikuttaa myönteiseen suuntaan myös turvallisessa paikassa juuri saatu hoito ja ravitsemus.

Kun asiakas saa myönteisen päätöksen ympärivuorokautisesta hoidosta, joutuu hän useimmiten jonottamaan palvelutalo- tai vanhainkotipaikkaa. Uusitun pysyväisohjeen mukaan (31.8.2011) asiakas saa valituskelpoisen päätöksen myös tilanteessa, jossa hänelle on myönnetty paikka, mutta paikka puuttuu. Ohjeen mukaan ympärivuorokautinen hoitopaikka osoitetaan jonossa olevalle tarpeen mukaisessa kiireellisyysjärjestyksessä ottaen mahdollisuuksien mukaan huomioon asiakkaan toiveet ja pariskuntien sijoittaminen samaan paikkaan.

Aluehallintovirasto (PU 1625 A) kiinnitti sosiaaliviraston huomiota menettelyyn hoitopaikan löytyessä. Mies odotti vanhainkotipaikkaa sairaalassa ja toiveena oli saada paikka kodin läheltä tai hyvien liikenneyhteyksien päästä. Vaimolla oli liikuntavaikeuksia. Tilanteessa asiakas siirrettiin sairaalasta kaukana kotoa sijaitsevaan vanhainkotiin. Vaimo sai tietää siirrosta edellisenä iltana eikä hänellä ollut mahdollisuutta valmistella muistihäiriöistä miestä muuttoon. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan siirtyminen vanhainkotiin toteutettiin liian nopealla aikataululla. Miestä ja hänen vaimoaan olisi tullut informoida siirrosta aikaisemmin ja antaa miehelle enemmän aikaa valmistautua muuttoon.

Vaimo kertoi sosiaaliamiehelle, että mies oli sairaalasta lähdettäessä ollut kauhuissaan, koska ei ollut ymmärtänyt, mistä pukemisesta ja lähtemisestä oli kyse. Vaimo ei ollut voinut valmistaa miestä muuttoon, koska hänelle oli ennen paikan löytymistä kerrottu, että mies ei ole ensimmäinen sijoitettava kyseiseltä sairaalaosastolta ja että jonottajia vanhainkoteihin oli paljon. Sosiaaliamiehen oli vaikea ymmärtää, että hoitoketjun sujuvuus olisi kärsinyt siitä, että

paikkaa olisi odotettu lähempää kotia tai varattu valmisteluun edes yksi vuorokausi enemmän aikaa.

Ottaen huomioon asiakaslain 8 §:n, jonka mukaan sosiaalihoitoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan, tulisi vastaavanlaisissa tilanteissa ottaa paremmin huomioon asiakkaan toive sijoituspaikasta. Asiakkaiden toivomusten huomioon ottaminen ei aiheuttane paikkojen tyhjillään olemista, koska jonottajia on paljon.

6 Asiakkaan aseman parantaminen Helsingissä

Suomen kansallisen sosiaaliraportin 2012 mukaan on tärkeää, että nuorilla olisi mahdollisuus työllistyä nykyistä aikaisemmin ja että myös työkyvyttömyyseläkkeellä olisi entistä harvempi. Raportin mukaan mielenterveysongelmat ovat suurin syy työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Sosiaalihuollon asiakkaan aseman vahvistamiseen liittyy olennaisena tekijänä asiakkaan tai potilaan voimaantuminen sekä siihen liittyvät muutosprosessit, joiden kautta yksilö voidaan nähdä aktiivisena, voimavaraistuneena sekä elämänsä hallitsevana subjektina (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:16).

Osasta, 247 toimeentulotukiasiassa (kaikkiaan 525), sosiaaliamiehen yhteyttä ottaneen asiakkaan tilanteesta ilmeni, että 56 henkilöä oli työkyvyttömyyseläkkeellä, 44 henkilöllä tulona oli vain asumistuki ja kahdeksalla tulona oli sairauspäiväraha. Yhteydenotoille oli tyypillistä, että taloudellisten vaikeuksien lisäksi asiakkaat kertoivat jostain merkittävästä terveyteen liittyvästä ongelmasta, johon he eivät olleet saaneet sopivaa hoitoa. Asiakkaat kertoivat, että terveyskeskuksen lääkäri uusi mielialälääkkeiden reseptit tapaamatta heitä. Eräs asiakas maksoi toimeentulotuen perusosasta yksityisen psykiatrin palkkion kaksi kertaa vuodessa, koska ei uskaltanut jatkaa lääkkeiden ottamista ilman terveydentilan tarkistusta.

Psyykinen huonokuntoisuus ja hoidon puute tuli ilmi monien asiakkaiden yhteydenotoissa. Eräs asiakas oli käynyt TE-keskuksen lähetteellä kuusi kertaa yksityisen psykiatrin vastaanotolla hoidon ja sairausloman tarpeen arviointia varten. Lääkäri oli diagnosoinut vakavan masennuksen ja kirjoittanut neljän ja puolen kuukauden pituisen sairausloman. Lääkäri kirjoitti myös lähetteen terveyskeskukseen jatkohoitoon. Terveyskeskuksen lääkäri kirjoitti lähetteen psykiatrian poli-

kllinikalle, josta todettiin, että asiakkaan tilanne ei edellyttänyt psykiatrisen sairaanhoidon tutkimusta tai hoitoa. Asiakas ei myöskään saanut Kelan sairauspäiväraha hakemusta varten tarvitsemaansa erikoislääkärin lausuntoa.

Kansalaiskyselyn tulosten mukaan hyvinvointia uhkaavat eniten mielenterveysongelmat, työttömyys ja alkoholin liika- käyttö. Eniten korjattavaa on terveyskeskusten toiminnassa ja mielenterveyspalveluissa sekä vanhusten koti- ja asumis- palveluissa (Sosiaali- ja terveysministeriön 16.11.2011 jul- kaisema tiedote).

Ilmeisesti julkisen terveydenhuollon psykiatrisen hoidon re- surssit ovat niin niukat, että hoitoa voidaan antaa vain vai- keimpiin psykiatrisiin sairauksiin. Osa hoitoa tarvitsevista voi hankkia korvaavaa hoitoa yksityisen terveydenhoidon palveluista. Toimeentulotukea saavilla ei ole pääsääntöisesti mahdollisuutta hakea apua yksityisestä terveydenhuollosta.

Monilla sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottaneilla työelämästä syrjäytyneillä henkilöillä olisi ammatillisen koulutuksensa ja aikaisemman työkokemuksensa perusteella kykyä vaativiin- kin työtehtäviin. Useimmilla asiakkailla oli myös toive palata työelämäään. Hoitamaton masennus tai muu psyykinen huonovointisuus ei saisi olla syy syrjäytymiskiirteen syve- nemiseen ja jatkumiseen.

Sosiaalisen ja taloudellisen tuen alaisuudessa toimivan työ- kyvynselvitysyksikön asiakkaista noin 70 prosenttia saa myönteisen eläkepäätöksen. Yksikössä selvitetään ja arvi- oidaan asiakkaan oirekuvan edellyttämien tarpeiden mukai- sesti 18–63-vuotiaiden asiakkaiden työ- ja toimintakykyä.

Asiakkaat, joilla eläkkeen saamisen edellytykset eivät täyty, ohjataan lääkärin suosituksen mukaan pääasiassa julkisen terveydenhuollon kuntoutuspalveluihin. Työkyvyn selvitysyk- sikkö on nyt aloittamassa nuorten työ- ja toimintakyvyn arvi- ointia. Yksikön kokemusten mukaan varsinkin mielenterve- yskuntoutusta tarvittaisiin enemmän.

Sosiaaliasiamieheen yhteyttä ottaneiden asiakkaiden tilan- teista voidaan päätellä, että kuntouttavan toiminnan kehiti- tämiselle ja lisäämiselle on tarvetta. Myös monet keski- ikäiset pitkäaikaiset toimeentulotuen asiakkaat voisivat hyö- tyä kuntoutuksesta ja vahvistaa asemaansa työmarkkinoilla. Vähintään kuntoutus voisi vahvistaa heidän arkista toiminta- kykyään.

Suomen hallitus on hyväksynyt 22.3.2012 perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman, jonka tarkoituksena on varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen käytännössä.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sosiaalihuollossa lähtee asiakaslain noudattamisesta. Lain toteutumisen edellytyksenä on työntekijän valmius ja tahto selvittää asiakkaan toivomukset, mielipide ja yksilölliset tarpeet ja tehdä toimivaltansa rajoissa asiakkaan edun mukainen päätös. Asiakkaan edun mukaan toimittaessa tulee kiinnittää huomiota muihinkin, kuin hänen hakemuksessaan tai yhteydenotossaan oma-aloitteisesti kertomiin asioihin. Taito soveltaa kulloisessakin tilanteessa sosiaalihuollon lakeja on haaste.

Päätöksiä tehtäessä tulee ottaa huomioon, että asiakas saattaa tarvita muidenkin vastuualueiden ja hallintokuntien palveluita tullakseen autetuksi. Vastuualueiden ja hallintokuntien tulee voida tarvittaessa toimia joustavasti asiakkaan tarpeiden mukaan. Esimerkiksi lapselle ja vanhemmalle vanhemmuuden tukemiseksi tehdyn asiakassuunnitelman tulisi toteutua myös muiden kuin sosiaalihuollon palvelujen osalta – kunnallisilla palveluilla tulisi olla aidosti vaikuttavuutta.