



Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä (Kymsote)  
Kotkantie 41  
48210 Kotka

## Valvonta-asia

### Asian vireilletulo

Etelä-Suomen aluehallintovirastoon on 20.10.2020 ja 3.11.2021 saapunut epäkohtailmoitukset koskien Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän (jäljempänä Kymsote) palveluasumisen palveluja. Molemmissa epäkohtailmoituksissa esitetään huoli palveluasumisen jonotilanteesta ja vanhusten pääsystä palveluasumisen palvelujen piiriin.

20.10.2020 saapuneessa ilmoituksessa (ESAVI/30218/2020) kysytään miten voi olla mahdollista, että vanhuksia jonoutetaan tilapäisesti kuukausikaupalla odottamassa ympärivuorokautiseen hoitoon sijoittamista ja samalla Kymsote maksaa kymmeniä tuhansia euroja Virkkulankylän tyhjien paikkojen ylläpidosta. Ilmoituksessa todetaan, että puolustuskyvyttömät ikäihmiset odottavat palvelua turvattomina ja omaiset ovat täysin avuttomia byrokratian edessä.

3.11.2021 saapuneessa ilmoituksessa (ESAVI/38868/2021) todetaan Kymsoten asiakaspalvelun viestineen, että Kymsotessa on liian pitkä jono palveluihin, mutta asiakaspalvelu ei saa sijoittaa asiakkaita palveluasumiseen koska budjetti on loppunut. Ilmoituksen mukaan omaiset ovat olleet hoivakoteihin yhteydessä ja kysyneet paikkoja, kun asiakasohjaus ei ohjaa vanhuksia palveluihin.



## Lausunto ja selvitykset asiaan ESAVI/30218/2020

Kymsoten lausunnon ja selvityksen 15.1.2021 ovat antaneet **sosiaalityön palvelujohtaja Anu Salonen** ja **koti-, asumis- ja hoivapalvelujen asiakkuuspäällikkö Tuula Jaakkola**.

Lausunnon mukaan Kymsoten koti-, asumis- ja hoivapalveluissa asiakkaiden ohjautuminen palveluiden piiriin tapahtuu keskitetysti asiakas- ja palveluohjausyksiköstä, jonka toimesta tehdään asiakkaalle palvelutarpeen arviointi sekä päätös asiakkaan tarpeeseen vastaavasta palvelusta.

Lausunnossa kerrotaan, että Kymsoten hallituksen (11.9.2020 § 230) vahvistamien myöntämisperusteiden mukaisesti ympärivuorokautisen asumispalvelun järjestäminen tulee ajankohtaiseksi vasta, mikäli iäkkään henkilön toimintakyky ei mahdollista kotona asumista kotiin annettavien palvelujen ja tukitoimien sekä teknologian turvin. Lisäksi on varmistettava, että toimintakykyä ei voida palauttaa kotona asumisen vaatimalle tasolle.

Lausunnossa kerrotaan, että asiakas ohjataan tehostetulle 2–4 viikon pituiselle SAS-arviointijaksolle, jos asiakkaan arvioidaan hyötyvän arviointijaksosta. Tehostettu SAS-arviointijakso toteutetaan ensisijaisesti kotona, mutta se voidaan toteuttaa myös osittain kotona ja osittain asumisen yksikössä tai pelkästään asumisen yksikössä. Tehostetun SAS-arviointijakson tavoitteena on löytää asiakkaan voimavarat, palveluntarve ja auttamisen keinot kotona pärjäämiseen.

Lausunnon mukaan asiakkaalle tehdään palvelutarpeen arvioinnin jälkeen SAS-hakemus, jos asiakkaan tarpeeseen ei voida muilla palveluilla ja toimilla vastata. Tällöin tehostetun palveluasumisen hakemus tulee vireille. Asiakasohjaajan tulee ottaa SAS-hakemus käsittelyyn viimeistään kahden viikon kuluessa sen saapumisesta. Asiakasohjaaja tekee asiakkaan tilanteesta, toimintakyvystä ja palvelutarpeesta tehtyjen arviointien perusteella päätöksen tehostetusta palveluasumisesta Kymsoten hallituksen vahvistamien myöntämisperusteiden mukaisesti. SAS-hakemukseen on kirjattu muun muassa asiakkaan toive tehostetun palveluasumispaikan suhteen.



Lausunnon mukaan asiakkaan saadessa myönteisen päätöksen tehostetun palveluasumisen osalta, hänelle lähetetään kirjallinen viranhaltijapäätös oikaisuvaatimusohjeineen. Päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään kolmen (3) kuukauden kuluessa asian vireilletulosta. Asiakas odottaa asumispaikkaa pääasiallisesti kotona, mutta tarvittaessa asiakkaalle järjestetään odotusajalle lyhytaikaispaikka. Paikan vapauduttua asiakasohjaaja tekee kirjallisen päätöksen tehostetun asumispalvelun järjestämisestä.

Lausunnon mukaan Kymsoten keskimääräinen odotusaika tehostettuun palveluasumiseen vuosina 2019 ja 2020 on vaihdellut 26,3 vuorokaudesta 41,4 vuorokauteen. Vuosina 2017 ja 2018 odotusaika on Kaakonkaksikossa (Miehikkälä ja Virolahti) ollut kolmesta kuuteen kuukautta ja Kouvolassa 28–34 vuorokautta. Lausunnon mukaan kaikilta [Kymsoten] kunnilta ei saatu tietoja tehostetun palveluasumispaikkojen odotusajoista.

Lausunnossa kerrotaan, että Korian Virkkulankylä toimii Kouvolan alueella ikääntyneiden tuetun asumisen pilottikohteena. Tuettu asuminen on tarkoitettu henkilölle, jolla esimerkiksi yksinäisyyden ja turvattomuuden tunne on heikentänyt toimintakykyä ja jonka elämänhallintaa tuetaan yhteisöllisen asumisen keinoin. Kymsoten hallitus on kesäkuussa 2020 käsitellyt Korian Virkkulankylän välivuokrasopimusmalliin siirtymistä, minkä seurauksena asukasvalinta ja -ohjaus siirtyivät Kymsoten asiakasohjausyksikön vastuulle. Välivuokramallissa vuokranantajan ja vuokralaisen (Kymsote) välinen sopimus on laadittu siten, että Kymsotelle ei muodostu vuokrariskiä mahdollisesti tyhjiksi jäävistä asunnoista. Lausunnossa todetaan edelliseen viitaten, että kantelijan toteamus Kymsoten kymmenien tuhansien eurojen kustannuksista tyhjien paikkojen ylläpitämiseksi on siten virheellinen.

Lausunnon yhteenvetona Kymsote toteaa, että valtakunnallisten linjausten mukaisesti Kymsotessa ikääntyneiden palveluiden painopistettä siirretään raskaammasta ympärivuorokautisesta kevyempiin kotona-asumista tukeviin palveluihin. Ikäihmisten asumisen vaihtoehtoja on Kymsotessa lisätty tuetun asumisen palvelulla.



Selvityksenä saatujen kymmenen viimeisimmäksi tehostettuun palveluasumiseen sijoitetun asiakkaan asiakirjojen, kuten päätöksen, palvelutarpeen arvioinnin, SAS-hakemuksen ja asiakassuunnitelman mukaan asian vireille tulon ajankohdassa on vaihtelua riippuen siitä, minkä asiakirjan tietoja tarkastellaan. Tehostetun palveluasumisen hakemus on pääsääntöisesti merkitty vireille tulleeeksi sen mukaan, milloin viranhaltija tai työntekijä on arvioinut, että asiakas ei selviydy ilman ympärivuorokautista hoitoa ja hoivaa.

Kymsoten selvitysten mukaan ensin itsemaksavana ja myöhemmin palvelusetelillä palvelunsa saaneen asiakkaan palvelutarpeen arviointiasiakirjaan on merkitty, että tehostetun palveluasumisen myöntämisen perusteet täyttyvät ja asiakkaalle myönnetään tehostettu palveluasuminen. Asiakirjojamerkintöjen mukaan asiakas kuitenkin jatkaa itsemaksavana asiakkaana hoivakodissa siihen asti, kunnes palvelusetelipaikka hoivakodista järjestyy. Palvelutarpeen arvioinnin mukaan asiakkaan hakemus on tullut vireille 1.9.2020. Paikka on myönnetty 11.9.2020 alkaen. Asiakkaalle on annettu maksupäätös 15.12.2020 (asiakas on saanut palvelusetelipaikan 14.12.2020 alkaen), mutta asiakkaalle ei ollut tehty palvelupäätöstä. Kymsoten ilmoittama odotusaika edellä mainitun asiakkaan kohdalla oli 94 päivää.

Selvityksenä saatujen asiakasasiakirjojen mukaan erään asiakkaan omainen on kotihoidon työntekijöiden ohjaamana 24.8.2020 tiedustellut puhelimitse SAS-prosessin kulkua. Muiden asiakasta koskevien merkintöjen mukaan omaisella on ollut tarkoituksena hakea tehostetun palveluasumisen paikkaa. Asiakirjamerkintöjen mukaan hakemus on merkitty 16.9.2020 vireille tulleeeksi. Saman asiakkaan palvelutarpeen arviointiasiakirjaan on merkitty, että asiakkaalla on erityisen tuen tarve, mutta mistään asiakirjasta ei käy ilmi, mitä erityisellä tuella on tarkoitettu tai miten sitä on mahdollisesti järjestetty. Yhdellä asiakkaalla kymmenestä on todettu omatyöntekijän tarve, mutta asiakirjoista ei myöskään tältä osin käy ilmi, miten asia on järjestetty.

Selvityksenä saatujen asiakirjojen mukaan erään asiakkaan kohdalla on merkintä, jonka mukaan asiakkaan omainen on huolissaan tehostetun palveluasumisen maksuista. Asiakirjamerkintöjen mukaan



asiakas sijoitetaan Kymsoten omaan yksikköön, "joissa maksuja voidaan tarvittaessa alentaa taloudellisen tilanteen vuoksi".

Selvityksenä saatujen asiakasasiakirjamerkintöjen mukaan erään asiakkaan tytär on 9.9.2020 todennut, että asiakas tarvitsee hoiva-asumista. 16.9.2020 toteutettua palvelutarpeen arviointia koskevassa asiakirjassa todetaan, että "Asiakkaalle ei voida myöntää hoiva-asumisen paikkaa ilman kotihoidon arviointia ja palveluiden vastaanottamista kotiin. Asiakas tarvitsee tukea ja hoivaa päivittäin, useamman kerran päivässä. Asiakkaalla pitkäaikaisen tuen tarve." Asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella asiakkaalle on toteutettu SAS-arviointijakso kotona ajalla 9.11.–23.11.2020. Asiakkaan hakemus on merkitty päätökseen vireille tulleeeksi 23.11.2020. Asiakas sai tehostetun palveluasumisen paikan 16.12.2020. Asiakas odotti paikkaa omassa kodissaan ja asiakirjamerkintöjen mukaan asiakas oli jo ennen SAS-arviointijakson toteuttamista lähtenyt kolme kertaa kotoaan, eikä tunnistanut omaa kotiaan. Kymsoten selvityksen mukaan asiakkaan odotusaika oli kuusi päivää.

## Lausunto ja selvitykset asiaan ESAVI/38868/2021

Aluehallintovirasto pyysi Kymsotea antamaan asiasta lausuntonsa ja selvityksensä. Lausunnon antajaa pyydettiin erityisesti arvioimaan, miten Kymsoten ikääntyneiden palveluista vastaavat viranhaltijat ovat omalta osaltaan varmistaneet, että kuntalaiset saavat tarvitsemansa palvelut oikea-aikaisesti ja että Kymsote on turvannut perustuslain edellyttämällä tavalla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut.

Kymsoten lausunnon ja selvityksen ovat 31.1.2022 antaneet **sosiaalityön palvelujohtaja Anu Salonen** ja **johtajaylilääkäri Marja-Liisa Mäntymaa**.

Lausunnon mukaan vuonna 2019 Kymsoten alueen tehostetun palveluasumisen peittävyys 75 vuotta täyttäneistä oli 10,14 % eli kansallista keskiarvoa huomattavasti korkeampi. Kymsoten tavoitteena on ollut laskea tehostetun ympärivuorokautisen palveluasumisen piirissä olevien 75 vuotta täyttäneiden asiakkaiden määrä 6 %:n tasolle vuoden 2024 loppuun mennessä. Peittävyyden laskeminen on todettu mahdolliseksi, jos paikkojen vähentämisen ohella samanaikaisesti vahvistetaan palvelurakennetta kevyempien asumisen



palvelujen, kotiin tuotettavien ja varhaisten palvelujen osalta.

Lausunnon mukaan tehostetun palveluasumisen 7,1 %:n peittävyys 75-vuotta täyttäneistä oli marraskuussa 2021 suunniteltua (7,5 %) matalampi. Alkuvuonna 2022 lisättyjen ostopalvelupaikkojen johdosta peittävyysluku nousi 7,2 %:iin.

Lausunnossa kerrotaan, että asumispalvelujen tarjonta ja saatavuus eroavat eri paikkakunnilla Kymenlaaksossa. Kymnsoten oman tuotannon tehostettua palveluasumista on vähennetty eniten Haminasta ja Kouvolasta sulkemalla asiakkaille epätarkoituksenmukaisia ja kustannuksiltaan kalliita toimintayksiköitä. Kotkan alueella supistukset ovat kohdistuneet tehostetun palveluasumisen toiminnan muutokseen ja puitesopimusostojen vähentämiseen. Etelä-Kymenlaaksossa asumispalveluita odottavien tilanne on pysynyt maltillisena, mutta Kouvolan alueen odotusajat ovat sen sijaan koko ajan olleet korkeammat. Lausunnon mukaan yhtenä syynä Pohjois-Kymenlaakson tehostetun palveluasumisen odottajamääriin on arvioitu olevan kotiutusten ja kuntoutuksen toimintamallit, joita parhaillaan uudistetaan.

Lausunnon mukaan edellä mainittujen palvelurakenteen uudistusten tueksi Kymnsotessa perustettiin työryhmä miettimään keinoja ja toimenpiteitä, joilla voidaan sujuvoittaa palvelu- ja hoitoketjuja sekä ehkäistä jonojen syntymistä niin lyhyellä aikavälillä kuin pidempiaikaisesti. Yhtenä toimenpiteenä uudistuksen tueksi valmisteltiin suoran kotiutuksen toimintamalli, jonka tavoitteena on muun muassa vahvistaa asiakasohjauksen toimintaa sairaalaympäristössä sekä tehostaa palvelutarpeen arviointia ja palveluiden järjestämistä. Lisäksi otettiin käyttöön moniammatilliset ALPA-aloituspalaverit, joiden tarkoituksena oli vaikuttaa hoitjakson alkuun tehostavasti sekä nopeuttaa potilaan kuntoutumista ja kotiutumista. Uudistuksiin liittyi myös kahden kotiutusyksikön hoitjaksojen tehostaminen kotiutusprosesseja kehittämällä sekä kotikuntoutuksen toimintamalli. Lähtökohtana oli asiakkaan nopeampi kuntoutuminen omaa yksityiskotiinsa hänen palvelutarvettaan vastaavien kotiin annettavien palvelujen turvin. Tavoitteena oli myös vahvistaa gerontologista sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta. Lausunnon mukaan kaiken kaikkiaan tavoitteena on ehkäistä asiakkaiden päätymistä raskaampien palvelujen piiriin, jos tarpeeseen voidaan vastata kevyemmillä palveluilla.



Lausunnossa kerrotaan, että ikääntyneiden kotona asumista tuetaan myös hyviä tuloksia saavuttaneella ArVi -toimintamallilla, jossa kotisairaalan yhden sairaanhoitajan arviointiyksikön tuottaman palvelun avulla voidaan korvata asiakkaan siirtyminen päivystykseen hoidon tarpeen arviointia ja hoidon aloitusta varten. ArVi-hoitajalla on mahdollisuus konsultoida etälääkärinä asiakkaan terveyteen liittyvissä ongelmissa, toteuttaa lääkärin määräyksiä sekä antaa kotihoidon työntekijöille toimintaohjeita liittyen asiakkaan terveysongelmien hoitoon. ArVi-toiminnassa hyödynnetään uusinta käytettävissä olevaa teknologiaa sekä uusia digitaalisia ratkaisuja. Palvelun avulla asiakkaat voidaan hoitaa turvallisesti heidän tutussa ympäristössään, jolloin he välttyvät monilta siirtoon ja sairaalahoitoon liittyviltä ongelmilta kuten odottamiselta, vieraan hoitoympäristön aiheuttamalta sekavuudelta sekä infektioitaudeilta. Myös asumisyksiköiden henkilökunnan on mahdollista saada ArVi-hoitajalta tukea omalle työlleen.

Lausunnon mukaan asumispalvelujen rakenteellista keventämistä jatketaan kehittämällä palveluasumista ja tuettua asumista sekä käynnistämällä perhehoitoa. Myös muita uusia vaihtoehtoisia välimuotoisen asumisen malleja ollaan valmiita ottamaan käyttöön sekä hyödyntämään digitaalisia mahdollisuuksia niin, että osa fyysisistä palvelukäynneistä niin kotiin annettavissa palveluissa kuin asumispalveluissa pystytään järjestämään etänä.

Lausunnossa todetaan, että Kymsote ei tunnista epäkohtailmoituksessa mainittu sijoitusten rajoittamista vuosibudjettiin vedoten. Kymsote on syksyllä 2021 käynyt jäsenkuntiansa kanssa vaikeat talousneuvottelut sekä sopinut talouden sopeuttamisesta ja toimintojen uudistamisesta kustannusvaikutukset huomioiden. Lausunnon mukaan tämä ei poista Kymsotelta palvelujen järjestäjän vastuuta huolehtia asiakkaiden palvelutarpeen mukaisista palveluista. Sairaaloiden kuormituksesta saadaan raportti kolme kertaa viikossa ja tehostetun palveluasumisen odottajien määrää seurataan viikoittain. Tehostettuun palveluasumiseen ostetuista lisäpaikoista aiheutuvaa kustannusten kasvua seurataan kuntayhtymän hallituksessa ja kuntaneuvotteluissa.

Lausunnon mukaan asiakasvirta asumispalveluihin on ollut pääsääntöisesti jouhevaa ja toteutunut säädetyssä ajassa, muutamia palveluseteliin tai puolisojen asumisjärjestelyihin liittyviä erityistoiveita



lukuun ottamatta. Asiakasohjauksen malli on mahdollistanut tehostetun palveluasumisen paikan järjestämisen varsin hyvin asiakkaan toivomaan asumisyksikköön tai asuinalueelle. Lausunnossa todetaan, että pitkäaikaispaikan odotukseen liittyvästä arviointiprosessin pituudesta ja pitkittyneestä tilapäisasumisesta on saatu myös kriittistä palautetta, joka huomioidaan toimintamallia uudistettaessa.

Lausunnon mukaan Haminan seudulla pitkäaikaispaikkojen jonotilanne on pysynyt pääsääntöisesti maltillisena ja asiakasruuhkat saatu tasattua nopeasti. Tammikuun 2022 lopussa on Kouvolan alueen pitkäaikaispaikkaa odottavien asiakkaiden määrä saatu puolitettua vuoden 2021 marraskuuhun verrattuna. Tehostetun palveluasumisen paikkojen odotusaikatilanne on 1.2.2022 alkaen päivitetty Kymsoten verkkosivuille.

Lausunnossa ei tule aluehallintoviraston pyytämällä tavalla esiin se, miten ikääntyneiden palveluista vastaavat viranhaltijat ovat omalta osaltaan varmistaneet, että kuntalaiset saavat tarvitsemansa palvelut oikea-aikaisesti ja että Kymsote on turvannut perustuslain edellyttämällä tavalla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

#### Kymsoten selvitys

Kymsoten asiaan ESAVI/38868/2021 antamassa selvityksessä kuvataan laajasti asiakkaiden palvelujen piiriin ohjautumisen prosessia, palvelutarpeen arviointia sekä asiakkaan sijoittamiseen liittyvää prosessia samoin kuin Kymsoten asiaan ESAVI/30218/2020 antamassa lausunnossa ja selvityksessä. Aluehallintovirasto ei kaikilta osin toista aiemmin mainittuja selvityksiä.

Selvityksen mukaan palveluiden saanti perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen. Kymsoten hallituksen (16.12.2021 § 307) vahvistamien myöntämisperusteiden mukaisesti ympärivuorokautisen asumispalvelun järjestäminen tulee ajankohtaiseksi vasta, mikäli iäkkään henkilön toimintakyky ei mahdollista kotona asumista kotiin annettavien palvelujen ja tukitoimien sekä teknologian turvin. Lisäksi on varmistettava, että toimintakykyä ei voida palauttaa kotona asumisen vaatimalle tasolle.

Selvityksen mukaan palvelutarpeen arvioinnin jälkeen asiakkaalle





tehdään SAS-hakemus, jolloin tehostetun palveluasumisen hakemus tulee vireille. Asiakasohjaaja tekee asiakkaan tilanteesta, toimintakyvystä ja palvelutarpeesta tehtyjen arviointien perusteella päätöksen tehostetusta palveluasumisesta Kymsoten hallituksen vahvistamien myöntämisperusteiden mukaisesti. Kielteinen päätös tehdään, mikäli asiakkaan kohdalla tehostetun palveluasumisen myöntämisen perusteet eivät täyty ja myönteinen päätös, mikäli myöntämisen perusteet täyttyvät.

Selvityksen mukaan tehostettuun palveluasumiseen odotusaika vaihtelee kunnittain ja odotusajan keskiarvo vuosina 2019–2021 on ollut 21 päivästä 42 päivään. Myös tehostettua palveluasumista odottavien asiakkaiden määrä vaihtelee kunnittain. Eniten paikkaa odottavia vuonna 2021 oli Kouvolassa ja vähiten Hamina-Miehikkälä-Virolahti-alueella.

Selvityksen mukaan tehostetun palveluasumisen odotusajan laskeminen aloitetaan siitä ajankohdasta, jolloin asiakas saa palvelupäätöksen tehostetusta palveluasumisesta ja odotus päättyy palvelun alkamiseen. Tässä noudatetaan vanhuspalvelulain 18 §:n vaatimuksia, jonka mukaan iäkkäällä henkilöllä on oikeus saada hänelle myönnetty muut kuin kiireelliset sosiaalipalvelut ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksen teosta. Kymsote ei pysty antamaan selvitystä, missä ajassa hakemuksen vastaanottamisesta ikääntynyt asiakas saa myönteisen tai kielteisen päätöksen.

Selvityksessä kerrotaan Kymsoten kehittävän toimintaansa suuntaan, jossa ikäihmisten palveluita järjestetään ja toteutetaan sosiaalihuollon palveluprosessien ja sosiaalihuollon Kanta-rakenteen mukaisesti. Muutoksen yhteydessä palveluiden kirjaaminen siirretään Terveys LifeCare -järjestelmästä Sosiaali LifeCare -järjestelmään. Muutokset mahdollistavat jatkossa odotusaikojen seuraamisen asian vireille tulon ja palvelun päätöksen toimeenpanon välisen ajan suhteen perusteella, kuten sosiaalihuoltolain 45 §:ssä veloitetaan.

Selvityksen mukaan sosiaali LC:stä saatavan tilastotiedon ja 31.12.2020 väestötiedon mukaan tehostetun palveluasumisen yksiköissä on 15.11.2020 asunut 7,7 % ja 7,1 % kaikista 75 vuotta täyttäneistä vuotta myöhemmin eli 15.11.2021.



Selvityksessä kerrotaan, että kaikki Kymsoten oman tuotannon tehostetun palveluasumisen yksiköt ovat olleet koko vuoden täynnä. Asiakasohjaaja sijoittaa vapautuneelle paikalle aina uuden asiakkaan. Selvityksen mukaan ajalla 15.3.2021–15.11.2021 on yksityisten palveluntuottajien yksiköissä ollut vapaana noin 130–150 tehostetun palveluasumisen paikkaa. Luku ei anna täysin oikeaa kuvaa paikkamäärästä, koska osa palveluntuottajista ei ole ilmoittanut kilpailutukseen kaikkia käytettävissä olevia paikkojaan, vaan kohdentavat ne esimerkiksi pelkästään palveluseteliasiakkaille.

Selvityksessä todetaan, että tiedot odotusajoista Kymsotessa eivät ole olleet lausunnon ja selvityksen antamiseen asti julkisesti nähtävillä, mutta helmikuun 2022 alusta alkaen tiedot on viety Kymsoten verkkosivuille.

Selvityksessä kerrotaan, että Kymsoten ikääntyneiden tehostettuun palveluasumiseen on vuodelle 2022 budjetoitu noin 80,9 milj. euroa. Vaikka ostoja pystyttäisiin loppuvuoteen 2022 mennessä tasoittamaan, tulee talousarvio ylittymään n. 3,6 milj. euroa budjetoidusta. Talousarviota on sen laatimisvaiheessa karsittu oletuksena, että tavallisen palveluasumisen ostojen lisäämisellä ja kotiin annettavien palveluiden vahvistamisella pystytään vähentämään raskaampaa hoitoa. Edellä kuvatuissa tavoitteissa ei ole vuoden 2021 lopussa onnistuttu.

Selvityksessä todetaan, että vaikeutuneen Covid-19-tilanteen ja terveydenhuollon kuormituksen johdosta on tehostetun palveluasumisen ostopalvelupaikkoja hankittu tavoitetta enemmän vuoden 2021 lopussa ja vuoden 2022 alussa. Terveyden- ja sairaanhoidon palvelujen tueksi on hankittu ylimääräisinä ostoina noin 45 tehostetun palveluasumisen paikkaa, mikä tietää 1,9 milj. euron kustannusten nousua, ellei hankittuja paikkoja pystytä loppuvuotta kohti tasaamaan. Ellei tehostetun palveluasumisen ostopalvelupaikkojen hankintaa pystytä hillitsemään, tulee asumispalveluiden budjetti ylittymään noin 5,5 milj. euroa.

Selvityksen mukaan tehostettua palveluasumista odottavien henkilöiden palvelutarpeen selvittäminen vaatii tarkennusta, sillä Kymsotessa on huomattu, että [tehostettuun palveluasumiseen sijoitettujen] joukossa on edelleen niitä, jotka selviytyvät kevyemmän palveluasumisen turvin ilman jatkuvaa valvontaa. Tavallisen



palveluasumisen kohteita on vapaana sekä Etelä- että Pohjois-Kymenlaaksossa. Talousarvioon tavallisen palveluasumisen osalta varatun määrärahan puitteissa on kyseistä palvelua mahdollista hankkia noin 40 paikkaa nykyistä enemmän.

Selvityksen mukaan keskimääräinen odotusaika tehostettuun palveluasumiseen on ollut vuonna 2019 noin 38 päivää ja vuosina 2020 ja 2021 noin 30 päivää. Kuntakohtaisia odotusaikoja ei ollut saatavilla vuodelta 2019, mutta vuonna 2020 keskimääräiset odotusajat Kouvolan (noin 47 päivää) ja Haminan (noin 59 päivää) alueella olivat huomattavasti korkeammat kuin muilla alueilla. Vuonna 2021 Kouvolan (noin 64 päivää) ja Kotkan (noin 44 päivää) odotusajat ovat nousseet edelliseen vuoteen verrattuna huomattavasti. Lisäksi Virolahden odotusaika (noin 12 päivää) oli lähes kolminkertaistunut vuoden aikana.

Selvityksen mukaan Kouvolassa paikkaa odottavien asiakkaiden määrä oli ajalla 15.3.2021–13.7.2021 noussut 49 asiakkaasta 71 asiakkaaseen. Samalla aikavälillä odotusaika tehostettuun palveluasumiseen oli noussut 15 päivästä 78 päivään. Epäkohtailmoituksen vireille tulon ajankohtana eli marraskuussa 2021 paikkaa odottavien määrä oli 66 asiakasta ja odotusaika 70 päivää. Maaliskuussa 2021 Haminassa on ollut kolme paikkaa odottavaa asiakasta ja odotusaika on ollut 63 päivää.

## Sosiaaliasiamiehen raportti vuodelta 2021, Kymsotea koskevat valvonta-asiat ja 75 vuotta täyttäneiden määrän kasvu vuosina 2019–2021

Aluehallintovirasto on edellä mainittujen lausuntojen ja selvitysten lisäksi käyttänyt asian arvioinnissa Kymsoten sosiaaliasiamiehen 31.3.2022 julkaisemaa raporttia ikääntyneiden palveluista, Kymsoten ikääntyneiden palveluihin liittyviä aluehallintoviraston valvontatietoja sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) julkaiseman SOTKANET-tilaston tietoja.

Sosiaaliasiamiehen vuotta 2021 koskevan raportin mukaan ikääntyneiden palveluja koskevia asiatapahtumia oli 59. Eniten yhteydenottoja tuli Kouvolasta. Ikääntyneiden palveluiden kaikista yhteydenotoista 50 % koski asumispalveluita ja 35 % kotihoitoa. Kotihoidon osuus on kasvanut aikaisemmista vuosista. Kotihoidon osalta yhteydenotot liittyivät palvelusuunnitelmaan ja sen noudattamiseen, palveluiden muuttamiseen ja viiveisiin palvelun



toteuttamisessa. Muuten yhteydenotot koskivat esimerkiksi kotiutuksia sairaalasta ja huolta ikäihmisen pärjäämisestä kotona kotihoidon turvin. Samaan aihepiiriin liittyivät kysymykset koskien tehostetun palveluasumisen kriteerejä ja palveluun pääsyä. Ikääntyneiden palveluissa korostuvat edelleen myös tiedustelutyypiset yhteydenotot liittyen asiakkaiden ja omaisten oikeuksiin ja palvelusta perittäviin maksuihin ja maksujen alentamiseen tai poistamiseen.

Syyskuun 2019 ja syyskuun 2022 välisenä aikana aluehallintovirastoon on saapunut 15 Kymsoten kotihoitoa koskevaa epäkohtailmoitusta. Epäkohtailmoituksille on yhteistä se, että kaikissa kerrotaan henkilöstön riittämättömyydestä ja tuodaan esiin puutteita ja viiveitä asiakkaalle suunniteltujen palvelujen toteuttamisessa. Lisäksi useissa ilmoituksissa tuodaan esille lääkehoidon toteuttamiseen liittyviä puutteita ja asiakasturvallisuutta vaarantavia tilanteita.

Sotkanet-tilaston (16.9.2022) mukaan Kymenlaaksossa 75 vuotta täyttäneiden määrä on lisääntynyt vuodesta 2019 vuoteen 2021 yhteensä 1619 henkilöllä. Samalla ajalla 75 vuotta täyttäneiden tehostetun palveluasumisen asiakkaiden määrä on vähentynyt 367 henkilöllä.

## Aluehallintoviraston ratkaisu ja perustelut

### Ratkaisu

**Aluehallintovirasto antaa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymälle vastaisen toiminnan varalle huomautuksen siitä, että kuntayhtymä on laiminlyönyt järjestämisvelvollisuutensa jättämällä tehostetun palveluasumisen palvelua järjestämättä, vaikka palvelua olisi tosiasiallisesti ollut saatavilla.**

**Aluehallintovirasto antaa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymälle ja vanhuspalveluista vastaaville johtaville viranhaltijoille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle siitä, että kuntayhtymä ei ole noudattanut sosiaalihuoltoasian vireille tuloa koskevia säädöksiä.**

**Aluehallintovirasto antaa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymälle ja vanhuspalveluista vastaaville johtaville**



**viranhaltijoille huomautuksen lain vastaisesta menettelystä hallintoasioissa. Huomautus koskee sitä, että Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymä ei ole noudattanut päätöksentekomenettelyssään hyvää hallintoa eikä se ole riittäväällä tavalla huolehtinut asiakkaiden oikeussuojasta hallintoasioissa.**

**Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huomiota siihen, että toimielimen on vuosittain arvioitava iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaalitalvelujen riittävyttä ja laatua alueellaan. Arvioinnissa on palveluja käyttävien, heidän omaistensa ja läheistensä sekä kunnan henkilöstöltä kerättävän palautteen lisäksi otettava huomioon sosiaaliamiehen vuosittaisessa selvityksessä esitetyt havainnot.**

**Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän ja vanhuspalveluista vastaavien johtavien viranhaltijoiden huomiota siihen, että palvelut on järjestettävä niin, että ne ovat ikääntyneen väestön saatavissa yhdenvertaisesti.**

**Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän ja vanhuspalveluista vastaavien johtavien viranhaltijoiden huomiota siihen, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.**

**Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän ja vanhuspalveluista vastaavien johtavien viranhaltijoiden huomiota siihen, että sosiaalihuollon asiakkaalle tulee nimetä omatyöntekijä aina, ellei kyseessä ole tilapäinen avuntarve tai ellei asiakkaalle ole nimetty muun lain perusteella vastuutyöntekijää.**

## Perustelut

Suomen perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.



Suomen perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään huolenpitoon. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvetuista annetun lain (980/2012, nk. vanhuspalvelulaki) 14 §:n mukaan kunnan on toteutettava iäkkään henkilön arvokasta elämää tukeva pitkäaikainen hoito ja huolenpito ensisijaisesti hänen kotiinsa annettavilla ja muilla sosiaali- ja terveydenhuollon avopalvetuilla. Palvetut on sovitettava sisällöltään ja määrältään vastaamaan iäkkään henkilön kulloisiakin palveluntarpeita. Hoito ja huolenpito voidaan toteuttaa pitkäaikaisena laitoshoitona vain tässä laissa säädetyillä perusteilla. Pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa turvaavat sosiaali- ja terveystalvet 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. Iäkkäille avio- ja avopuolisoille on järjestettävä mahdollisuus asua yhdessä. Kunnan on turvattava iäkkään henkilön pitkäaikaisen hoitojärjestelyn pysyvyys, jollei järjestelyä ole aiheellista muuttaa iäkkään henkilön toivomuksen tai hänen palveluntarpeidensa muutoksen johdosta taikka muusta erityisen painavasta ja perustellusta syystä.

### Tehostetun palveluasumisen järjestämisvelvollisuus ja odotusajat

Kuntalain (410/2015) 8 § 1 ja 2 momenttien mukaan kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa järjestämisvastuu on kunnan puolesta toisella



kunnalla tai kuntayhtymällä. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavasta;
- 4) tuottamisen valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Vanhuspalvelulain 6 §:n mukaan sen lisäksi, mitä 5 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään, kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on vuosittain arvioitava iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaalipalvelujen riittävyttä ja laatua alueellaan. Palvelujen laadun ja riittävyden arvioimiseksi kunnan on kerättävä säännöllisesti palautetta palveluja käyttäviltä, heidän omaisiltaan ja läheisiltään sekä kunnan henkilöstöltä. Lisäksi kunnan on koottava tiedot palveluihin käytetyistä taloudellisista voimavaroista sekä henkilöstön määrästä ja koulutuksesta. Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon sosiaaliamiehen vuosittaisessa selvityksessä esitetyt havainnot.

Vanhuspalvelulain 7 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä ikääntyneen väestön sosiaalipalvelut sisällöltään, laadultaan ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnan ikääntyneen väestön hyvinvointi, sosiaalinen turvallisuus ja toimintakyky edellyttävät. Palvelut on järjestettävä niin, että ne ovat kunnan ikääntyneen väestön saatavissa yhdenvertaisesti.

Vanhuspalvelulain 13 §:n 1 momentin mukaan kunnan on järjestettävä iäkkäälle henkilölle laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jotka ovat hänen tarpeisiinsa nähden oikea-aikaisia ja riittäviä.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on:

- 1) edistää ja ylläpitää hyvinvointia sekä sosiaalista turvallisuutta;
- 2) vähentää eriarvoisuutta ja edistää osallisuutta;
- 3) turvata yhdenvertaisin perustein tarpeenmukaiset, riittävät ja laadukkaat sosiaalipalvelut sekä muut hyvinvointia edistävät toimenpiteet;
- 4) edistää asiakaskeskeisyyttä sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa;



5) parantaa yhteistyötä sosiaalihuollon ja kunnan eri toimialojen sekä muiden toimijoiden välillä 1–4 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Sosiaalihuoltolain 4 §:n mukaan asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat:

- 1) asiakkaan ja hänen läheistensä hyvinvoinnin;
- 2) asiakkaan itsenäisen suoriutumisen ja omatoimisuuden vahvistumisen sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 3) tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen;
- 4) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan;
- 5) kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioimisen;
- 6) toivomuksia, taipumuksia ja muita valmiuksia vastaavan koulutuksen, väylän työelämään sekä osallisuutta edistävän toiminnan;
- 7) asiakassuhteen luottamuksellisuuden ja yhteistoiminnan asiakkaan kanssa. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta (HE 160/2012 vp) todetaan, että palvelujen laatu koostuu useista osatekijöistä. Lähtökohtana on kunnan ikääntymispolitiikka kokonaisuudessaan sekä sen osana muun muassa kunnan yleiset toimintaedellytykset, kuten riittävät taloudelliset voimavarat ja asiantunteva henkilöstö, eli samat tekijät, joilla on merkitystä myös varautumisessa palvelujen tarpeen kasvuun.

Apulaisoikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjassa EOAK/3143/2021 todetaan, että kunnan tai muun tahon antamia ohjeita tai suosituksia ei saa noudattaa, jos ne ovat vastoin lakia, rajoittavat laissa turvattuja oikeuksia tai niiden noudattaminen käytännössä johtaisi siihen, että lainsäädäntöä ei voisi noudattaa.

20.10.2020 saapuneessa epäkohtailmoituksessa kerrotaan, että Kymsotessa on pitkä jono tehostetun palveluasumisen palveluihin. Ilmoituksen mukaan vanhukset odottavat kuukausikaupalla ympärivuorokautiseen hoitoon sijoittamista ja samalla Kymsote





maksaa kymmeniä tuhansia euroja Virkkulankylän tyhjien paikkojen ylläpidosta. 3.11.2021 saapuneen epäkohtailmoituksen mukaan [Kymsoten] asiakaspalvelu ei saa sijoittaa asiakkaita koska budjetti on loppunut. Ilmoituksessa kerrotaan, että omaiset ovat olleet hoivakoteihin yhteydessä ja kysyneet paikkoja, kun asiakasohjaus ei ohjaa vanhuksia palveluihin.

Asiaan ESAVI/30218/2020 saadun Kymsoten lausunnon mukaan ikääntyneiden palveluiden tavoitteena on mahdollistaa ikäihmisen turvallinen ja mielekäs kotona asuminen järjestämällä palveluja, kuntoutusta ja hoitoa kotiin ympäri vuorokauden. Palveluja on kehitetty lisäämällä palveluvalikoimaan ikääntyneiden tuettu asuminen, jossa asiakkaan tarvitsemat hoiva- ja hoitopalvelut tuottaa Kymsoten kotihoito. Lausunnossa todetaan, että palveluiden saanti perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen, ja että päätös tehostetusta palveluasumisesta tehdään Kymsoten hallituksen vahvistamien myöntämisperusteiden mukaisesti.

Lausunnon mukaan Kymsoten keskimääräinen odotusaika tehostettuun palveluasumiseen vuosina 2019 ja 2020 on vaihdellut 26,3 vuorokaudesta 41,4, vuorokauteen. Vuosina 2017 ja 2018 odotusaika on Kaakonkaksikossa (Miehikkälä ja Virolahti) ollut kolmesta kuuteen kuukautta ja Kouvolassa 28–34 vuorokautta.

Selvityksenä saatujen asiakasasiakirjojen (yhteensä 10 asiakkaan asiakirjat) mukaan asiakkaiden odotusaika tehostettuun palveluasumiseen on ollut 6–94 päivää. Neljän asiakkaan kohdalla odotusaika on ollut 81–94 päivää.

Asiaan ESAVI/38868/2021 saadun lausunnon ja selvitysten mukaan Kymsoten tavoitteena on ollut laskea tehostetun palveluasumisen piirissä olevien 75 vuotta täyttäneiden asiakkaiden määrä 6 %:n tasolle vuoden 2024 loppuun mennessä. Peittävyuden laskeminen on lausunnon mukaan todettu mahdolliseksi, jos paikkojen vähentämisen ohella samanaikaisesti vahvistetaan palvelurakennetta kevyempien asumisen palvelujen, kotiin tuotettavien ja varhaisten palvelujen osalta.

Lausunnossa kerrotaan, että asumispalvelujen tarjonta, saatavuus, odottajien määrä ja odotusaika tehostettuun palveluasumiseen eroavat eri paikkakunnilla Kymenlaaksossa. Eniten paikkaa odottavia on Kouvolassa ja vähiten Hamina-Miehikkälä-Virolahti-alueella.



Selvityksen mukaan kaikki Kymsoten oman tuotannon tehostetun palveluasumisen yksiköt ovat olleet koko vuoden 2021 täynnä, mutta yksityisten palveluntuottajien yksiköissä on vuoden 2021 aikana ollut noin 130–150 vapaata tehostetun palveluasumisen paikkaa. Selvitysten mukaan tehostetun palveluasumisen paikkaa odottavia henkilöitä on samalla ajalla ollut 80–94. Epäkohtailmoitus asiassa ESAVI/38868/2021 on tehty marraskuussa 2021, jolloin paikkaa odottavien määrä on ollut yhteensä 94 ja vapaita paikkoja on yksityisillä palveluntuottajilla ollut selvityksen mukaan noin 150.

Lausunnon mukaan Kymsote ei tunnista epäkohtailmoituksessa mainittua [tehostetun palveluasumisen] sijoitusten rajoittamista vuosibudjettiin vedoten. Lausunnossa ja selvityksessä kerrotaan laajasti Kymsotessa tehdystä kehittämistyöstä ja palveluiden keventämiseen tähtäävistä toimenpiteistä, mutta lausunnossa ei tule aluehallintoviraston pyytämällä tavalla esiin se, miten ikääntyneiden palveluista vastaavat viranhaltijat ovat omalta osaltaan varmistaneet, että kuntalaiset saavat tarvitsemansa palvelut oikea-aikaisesti ja että Kymsote on turvannut perustuslain edellyttämällä tavalla jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet.

Aluehallintovirasto toteaa, että Kymsote on vuonna 2021 asettanut tehostetun palveluasumisen tarpeessa olevia asiakkaita jonoon odottamaan tehostetun palveluasumisen paikkaa, vaikka kyseistä palvelua olisi ollut tarjolla. Lisäksi aluehallintovirasto toteaa, että odotusaika tehostettuun palveluasumiseen on vuosina 2017 ja 2018 ollut Miehikkälä-Virolahti-alueella kolmesta kuuteen kuukautta, mikä ylittää vanhuspalvelulaissa asetetun määräjän palveluiden saamiselle.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Kymsoten antamissa lausunnoissa ja selvityksissä on ristiriita koskien asiakkaan tosiasiallista odotusaikaa tehostettuun palveluasumiseen. Kymsote toteaa useassa kohtaa lausunnoissaan ja asiaan ESAVI/38868/2021 antamassaan selvityksessä, että asiakkaalle tulee järjestää palvelu kolmen kuukauden kuluessa *asian vireille tulosta*, kuten sosiaalihuoltolaissa säädetään. Asiaan ESAVI/38868/2021 antamassaan selvityksessä Kymsote kuitenkin kertoo, että palveluasumisen odotusajan laskeminen aloitetaan siitä ajankohdasta, jolloin asiakas saa palvelupäätöksen tehostetusta palveluasumisesta ja odotus päättyy palvelun alkamiseen. Kymsoten menettely odotusajan laskennassa perustuu vanhuspalvelulain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn.



Aluehallintovirasto toteaa selvityksenä saatujen asiakasasiakirjojen ja lausuntojen perusteella, että sosiaalihuoltoasian vireille tulo on Kymsotessa tulkittu virheellisesti ja vaihtelevasti, minkä vuoksi asian viivytyksettömän käsittelyn ei voida katsoa toteutuneen lain edellyttämällä tavalla. Tästä syystä myöskään Kymsoten ilmoittamat tehostetun palveluasumisen odotusajat eivät kerro asiakkaan todellista odotusaikaa asian vireille tulosta palvelun järjestämiseen. Aluehallintovirasto toteaa, että Kymsoten odotusajan laskentatapa ei tue Kymsoten lausunnossaan ja selvityksessään esittämää asiakkaan oikeutta saada palvelu kolmen kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Aluehallintovirasto on ottanut asian vireille tuloon laajemmin kantaa päätöksen kohdassa "Asian vireille tulo ja päätöksen toimeenpano".

Kymsote perustelee palvelurakenteen keventämiseen liittyvää menettelyään muun muassa Kymsoten asettamalla tavoitteella, jonka mukaan 75 vuotta täyttäneiden kuntalaisten tehostetun palveluasumisen peittävyttä lasketaan 6 %:iin vuoteen 2024 mennessä. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan tiettyyn kattavuusprosenttiin sidottu tavoite on huolestuttava, etenkin koska selvityksestä ja lausunnoista ei käy ilmi, miten Kymsote on tosiasiallisesti varmistanut, että kevyemmällä palveluilla pystytään vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeisiin oikea-aikaisesti ja riittävällä tavalla. Aluehallintovirasto ilmaisee huolensa myös siitä, että asiakkaan yksilöllisen kokonaistilanteen huomioimaton tulkinta kotona asumisen ensisijaisuudesta voi johtaa siihen, että tehostetun palveluasumisen paikan odotus esimerkiksi kotona toteutettavan arviointijakson myötä voi vaarantaa asiakasturvallisuuden. Aluehallintovirasto viittaa apulaisoikeusasiamiehen edellä mainittuun tarkastuspöytäkirjaan ja toteaa, että palvelut on järjestettävä lain edellyttämällä tavalla kunnan asettamista tavoitteista riippumatta ja että kuntayhtymän antamilla ohjeilla ei voida rajoittaa henkilön lakiin perustuvaa oikeutta palveluun.

Aluehallintovirasto toteaa, että Sotkanetin tilastojen mukainen 75 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrän kasvu (1619 henkilöä) ajalla 2019–2021 olisi Kymsoten vuodelle 2021 asettaman tavoitteen (peittävyys 7,5 % 75 vuotta täyttäneistä) mukaan edellyttänyt 121 tehostetun palveluasumisen paikan lisäystä. Kymsote on sen sijaan vähentänyt tehostetun palveluasumisen paikkoja, eikä ole sijoittanut asiakkaita vapaana olleille yksityisten palveluntuottajien paikoille.



Edelleen aluehallintovirasto toteaa, että syyskuun 2019 ja syyskuun 2022 välisenä aikana aluehallintovirastoon on saapunut 15 Kymsoten kotihoitoa koskevaa epäkohtailmoitusta, ja jo annetuissa valvontaratkaisuissa aluehallintovirasto on antanut useita huomautuksia ja muuta vahvaa hallinnollista ohjausta koskien kotihoidon järjestämistä. Myös Kymsoten sosiaaliamiehen vuotta 2021 koskevassa raportissa todetaan kotihoitoa koskevien yhteydenottojen määrässä kasvua verrattuna aiempiin vuosiin. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan runsas epäkohtailmoitusten ja sosiaalimiehelle osoitettujen yhteydenottojen määrä voi olla merkki siitä, että kotihoidon tai muiden kevyempien palveluiden piirissä on asiakkaita, joiden palvelujen tarpeeseen ei Kymsotessa pystytä vastaamaan riittävällä tavalla.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Kymsoten tehostetun palveluasumisen paikkojen peittävyys ja paikkojen vähentäminen ajalla 2019–2021 suhteessa 75 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrän kasvuun ja paikkaa odottaneiden vanhusten määrään kertoo siitä, että kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin ei ole riittävällä tavalla huolehtinut velvoitteestaan arvioida vuosittain iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaalipalvelujen riittävyyttä ja laatua alueellaan. Aluehallintovirasto toteaa myös, että pelkkä arviointi ei riitä, vaan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja vanhustenhuollosta vastaavien viranhaltijoiden on tarvittaessa ryhdyttävä toimenpiteisiin palvelujen saattamiseksi lain edellyttämälle tasolle.

Aluehallintovirasto esittää huolensa myös siitä, että Kymsoten eri kunnissa palvelujen saatavuus ja odotusaika tehostettuun palveluasumiseen vaihtelevat huomattavasti. Kymsoten selvityksen mukaan oman tuotannon tehostettua palveluasumista on vähennetty eniten Haminasta ja Kouvolasta. Selvityksen mukaan vuonna 2021 Kouvolan alueella on ollut Kymsoten alueen suurin odottajamäärä (49–71 odottajaa) ja odotusaika tehostettuun palveluasumiseen on yli nelinkertaistunut maaliskuun ja marraskuun 2021 välisenä aikana (15 päivästä 70 päivään). Lisäksi selvitysten mukaan ajalla maaliskuu – heinäkuu 2021 odottajien määrä on lisääntynyt vain kymmenellä, mutta samalla ajalla keskimääräinen odotusaika on yli kaksinkertaistunut. Haminassa paikkojen odottajia on maaliskuussa 2021 ollut vain kolme, mutta odotusaika on ollut 63 päivää. Aluehallintovirasto toteaa, että edellä mainitut seikat viittaavat siihen, että tehostetun palveluasumisen paikkoja ei ole ollut riittävästi



saatavilla erityisesti Kouvolan ja Haminan alueella. Odotusaikojen suuri vaihtelu kuntayhtymän eri alueilla viittaa siihen, että kuntayhtymä ei ole riittävällä tavalla huolehtinut palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta alueellaan.

Aluehallintovirasto toteaa edellä mainitun perusteella Kymsoten toimineen lain vastaisesti siinä, että kuntayhtymän alueen asiakkaat eivät ole saaneet tarvitsemiaan sosiaalipalveluja oikea-aikaisesti ja viivytyksettä.

Aluehallintovirasto antaa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymälle vastaisen toiminnan varalle huomautuksen siitä, että kuntayhtymä on laiminlyönyt järjestämisvelvollisuutensa jättämällä tehostetun palveluasumisen palvelua järjestämättä, vaikka palvelua olisi tosiasiallisesti ollut saatavilla.

Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen huomiota siihen, että toimielimen on vuosittain arvioitava iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaalipalvelujen riittävyttä ja laatua alueellaan. Arvioinnissa on palveluja käyttävien, heidän omaistensa ja läheistensä sekä kunnan henkilöstöltä kerättävän palautteen lisäksi otettava huomioon sosiaaliamiehen vuosittaisessa selvityksessä esitetyt havainnot.

Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän ja vanhuspalveluista vastaavien johtavien viranhaltijoiden huomiota siihen, että palvelut on järjestettävä niin, että ne ovat ikääntyneen väestön saatavissa yhdenvertaisesti.

### Asian vireille tulo ja päätöksen toimeenpano

Sosiaalihuoltolain 34 §:n mukaan sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeessa olevasta henkilöstä. Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa hakemuksesta tai kun muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja. Asiakkuus päättyy, kun sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan merkitään tiedoksi, että sosiaalihuollon järjestämiselle ei ole perustetta.



Sosiaalihuoltolain 45 §:n 2 momentin mukaan päätös on toimeenpantava kiireellisissä tapauksissa viipymättä ja muissa kuin kiireellisissä tapauksissa ilman aiheetonta viivytystä. Päätös on kuitenkin toimeenpantava viimeistään 3 kuukaudessa asian vireilletulosta. Aika voi olla tätä pidempi, jos asian selvittäminen erityisestä syystä vaatii pidempää käsittelyaikaa tai toimeenpanon viivästymiselle on muu asiakkaan tarpeeseen liittyvä erityinen peruste.

Vanhuspalvelulain 18 §:n 2 momentin mukaan päätös muiden kuin kiireellisten sosiaalipalvelujen myöntämisestä on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun kirjallinen tai suullinen hakemus on tullut vireille. Iäkkäällä henkilöllä on oikeus saada hänelle myönnettyt muut kuin kiireelliset sosiaalipalvelut ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksen teosta.

Apulaisoikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjan EOAK/3143/2021 mukaan laissa säädetty kolmen kuukauden enimmäismääräaika palvelun järjestämiseen alkaa siitä hetkestä, kun asia on laitettu vireille. Perustuslain säännös asian viivytyksettömästä käsittelystä merkitsee kuitenkin, että tarpeelliset palvelut tulee järjestää ilman aiheetonta viivytystä, viimeistään kolmen kuukauden kuluttua asian vireilletulosta. Lakisääteinen aika palvelun järjestämiselle on siten lyhyempikin kuin kolme kuukautta, jos henkilön tarve sitä edellyttää. Aika voi olla kolmea kuukautta pidempi yksilöllisistä syistä esimerkiksi silloin kun henkilön on todettu tarvitsevan ympärivuorokautista palveluasumista, mutta hän haluaa jonottaa jotakin tiettyä paikkaa.

Edelleen samassa tarkastuspöytäkirjassa apulaisoikeusasiamies korostaa suullisen hakemuksen tunnistamista sekä asian tarkempaa tiedustelua, mikäli työntekijälle jää epäselväksi se, onko kyse suullisesta hakemuksesta. ”—” Hallintolain mukaisesti viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaalihuoltolain soveltamisoppaan (2017:5) mukaan asia tulee vireille, kun henkilö on itse yhteydessä sosiaalihuoltoon tai muuta kautta tulee tietoon, että henkilö on mahdollisesti sosiaalihuollon tarpeessa. Sosiaalihuoltolaki ei siis edellytä, että asiakas tekisi kirjallisen hakemuksen, jotta hänen



asiansa tulisi vireille. Oppaassa todetaan, että vireille tulon ajankohdalla on useita oikeusvaikutuksia.

Epäkohtailmoituksen mukaan vanhuksia jonoutetaan kuukausikaupalla odottamassa ympärivuorokautiseen hoitoon sijoittamista. Puolustuskyvyttömät ikäihmiset odottavat palvelua turvattomina ja omaiset ovat täysin avuttomia byrokratian edessä.

Kymsoten lausunnon mukaan asiakkaalle tehdään palvelutarpeen arvioinnin jälkeen SAS-hakemus, jos asiakkaan tarpeeseen ei voida muilla palveluilla ja toimilla vastata. Tällöin tehostetun palveluasumisen hakemus tulee vireille. Tehostetun palveluasumisen palvelusta myönteisen päätöksen saaneelle asiakkaalle paikka tulee järjestää viimeistään kolmen kuukauden kuluessa vireille tulosta. Kymsote ei pystynyt antamaan selvitystä, missä ajassa hakemuksen vastaanottamisesta ikäänäntynyt asiakas saa myönteisen tai kielteisen päätöksen.

Kymsoten selvityksessä todetaan, että kehittämistoimenpiteisiin liittyvät muutokset mahdollistavat jatkossa odotusaikojen seuraamisen asian vireille tulon ja palvelun päätöksen toimeenpanon välisen ajan suhteen perusteella, kuten sosiaalihuoltolain 45 §:ssä veloitetaan.

Kymsoten toimittamien selvitysten ja asiakasasiakirjojen perusteella asia on katsottu pääsääntöisesti vireille tulleeeksi silloin, kun SAS-hakemus on tehty, mutta vireille tulon ajankohdissa oli vaihtelua riippuen asiakirjasta. Useamman asiakkaan kohdalla asian vireille tulopäivämääränä näkyi asiakasasiakirjoissa vähintään kaksi tai jopa kolme eri ajankohtaa.

Selvityksenä saatujen asiakasasiakirjojen mukaan kahden asiakkaan kohdalla asiakasasiakirjoissa oli merkintä, että omainen on suullisesti todennut asiakkaan ympärivuorokautisen hoidon tarpeen tai tiedustellut kotihoidon ohjaamana puhelimitse SAS-arvioinnista. Toisessa tapauksessa asiakkaan omaisen ilmaiseman ympärivuorokautisen hoidon tarvetta koskeva merkintä on tehty asiakasasiakirjoihin 9.9.2020, palvelupäätökseen asian vireille tulopäivämääräksi on merkitty 23.11.2020, tehostetun palveluasumisen paikka on myönnetty 10.12.2020 alkaen ja asiakas on saanut tehostetun palveluasumisen paikan 16.12.2020. Palvelutarpeen arviointi on tehty 16.9.2020, minkä johdosta on päädytty SAS-arviointijaksoon asiakkaan kotona. Asiakasasiakirjoihin



on kirjattu, että "Asiakkaalle ei voida myöntää hoiva-asumisen paikkaa ilman kotihoidon arviointia ja palveluiden vastaanottamista kotiin. Asiakas tarvitsee tukea ja hoivaa päivittäin, useamman kerran päivässä. Asiakkaalla pitkäaikaisen tuen tarve." SAS-arviointijakso on järjestetty 9.–23.11.2020, eli lähes kaksi kuukautta palvelutarpeen arvioinnin jälkeen. Tänä aikana muistisairas asiakas lähti asiakasasiakirjamerkintöjen mukaan kolme kertaa kotoaan osaamatta palata sinne, eikä hän enää tunnistanut kotiaan. Kymsoten kyseisen asiakkaan kohdalla ilmoittama odotusaika on ollut kuusi päivää eli paikan myöntämisaikakohdasta (sama kuin päätöspäivämäärä 10.12.2020) paikan saamiseen kulunut aika. Palvelusetelipaikkaa odottaneen asiakkaan odotusaika palveluun oli Kymsoten selvitysten mukaan 94 päivää, vaikka asiakas odotti paikkaa samasta yksiköstä, jossa hän jo itsemaksavana asiakkaana oli.

Aluehallintovirasto viittaa sekä edellä mainittuun eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjaan että sosiaalihuoltolakiin, ja toteaa, että laissa säädetty kolmen kuukauden enimmäismääräaika palvelun järjestämiseen alkaa siitä hetkestä, kun asia on laitettu vireille. Aluehallintovirasto ohjaa Kymsotea huomioimaan, että asian vireille tulolla tarkoitetaan sekä suullista että kirjallista hakemusta, jonka viranomaisella on vastaanottanut. Aluehallintovirasto korostaa suullisen hakemuksen tunnistamista sekä asian tarkempaa tiedustelua, mikäli työntekijälle jää epäselväksi se, onko kyse suullisesta hakemuksesta. Edelleen aluehallintovirasto korostaa, että sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksen lisäksi esimerkiksi silloin kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeesta olevasta henkilöstä. Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa hakemuksesta tai kun muulla tavoin vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja.

Aluehallintovirasto esittää huolensa siitä, että Kymsote ei ole katsonut asiakkaiden omaisten edellä mainittuja suullisia yhteydenottoja hakemukseksi eikä asian suullista tiedustelua ole tunnistettu asian vireille tulon ajankohdaksi. Lisäksi aluehallintovirasto ilmaisee huolensa siitä, että Kymsote ei pystynyt antamaan selvitystä, missä ajassa hakemuksen vastaanottamisesta ikääntynyt asiakas saa myönteisen tai kielteisen päätöksen. Aluehallintovirasto korostaa, että vaikka suullisia tiedusteluja ei ole tunnistettu hakemukseksi, on kunnan sosiaalihuollon työntekijä muutoin tehtävissään saanut tietää





mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeessa olevasta henkilöstä, ja tällä perusteella sosiaalihuoltoasian on katsottava tulleeeksi vireille.

Aluehallintovirasto toteaa, että useassa eri laissa säädetään viranomaisen velvollisuudesta toimia ilman aiheetonta viivytystä. Aluehallintovirasto katsoo sen tarkoittavan, että viranomaisen ei voi odottaa päätöksen toimeenpanon määräajan umpeutumista ilman edellä sosiaalihuoltolaissa mainittua erityistä syytä. Asiakkaan hakemista palveluista on tehtävä päätös viivytyksettä, ja asiakkaalle myönnetty palvelut on toimeenpantava sosiaalihuoltolain tarkoittamalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä asian vireille tulon jälkeen riippumatta siitä, onko kyseessä palvelusetelillä, ostopalveluna tai kuntayhtymän omissa yksiköissä järjestettävä palvelu.

Aluehallintovirasto pitää hyvänä, että Kymsote on huomionnut sosiaalihuoltolain päätöksen tekoa ja sen toimeenpanoa koskevan 45 §:n, mutta toteaa, että kyseinen säädös on ollut voimassa jo useita vuosia. Aluehallintovirasto korostaa, että sosiaalihuoltolaissa säädetään myös siitä, miten asiakkaan etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimintatavat ja ratkaisut parhaiten turvaavat asiakkaan tarpeisiin nähden oikea-aikaisen, oikeanlaisen ja riittävän tuen. Aluehallintovirasto katsoo, että muun muassa tästä syystä sosiaalihuoltoasian vireille tulon ajankohdan lainmukainen määrittely on asiakkaan oikeuksien kannalta erittäin merkityksellistä.

Aluehallintovirasto toteaa Kymsoten menetelleen lain vastaisesti siinä, että sosiaalihuollon asiakkaan asian on katsottu tulleen vireille vasta palvelutarpeen arvioinnin ja sen pohjalta tehdyn SAS-hakemuksen jälkeen. Tämä on osaltaan johtanut siihen, että asiaa ei ole käsitelty viivytyksettä. Lisäksi Kymsoten asiakkaiden odotusaika tehostettuun palveluasumiseen näyttäytyy asian vireille tuloa koskevan virheellisen menettelyn vuoksi lyhyempänä kuin se tosiasiallisesti on ollut. Aluehallintovirasto toteaa myös, että asian vireille tuloa koskeva virheellinen tulkinta on aiheuttanut sen, että asiakkaan oikeus oikea-aikaisiin ja riittäviin palveluihin ei ole toteutunut sosiaalihuoltolain edellyttämällä tavalla. Aluehallintovirasto korostaa, että asiakkaan oikeus tarvitsemiinsa palveluihin ei saa vaarantua kunnan ohjeistusten tai sisäisesti sovittujen menettelytapojen vuoksi ja että tarpeelliset palvelut tulee järjestää ilman aiheetonta viivytystä, viimeistään kolmen kuukauden kuluttua asian vireilletulosta.



Aluehallintovirasto antaa Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymälle ja vanhuspalveluista vastaaville johtaville viranhaltijoille huomautuksen vastaisen toiminnan varalle siitä, että kuntayhtymä ei ole noudattanut sosiaalihuoltoasian vireille tuloa koskevia säädöksiä.

## Hallintopäätökset ja asiakkaan oikeussuojakeinot

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Sosiaalihuoltolain 45 §:n 1 momentin mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kiireellisiä toimenpiteitä koskeva asia on käsiteltävä ja päätös tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella viipymättä siten, ettei asiakkaan oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Muissa kuin kiireellisissä asioissa päätös on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen kun asia on tullut vireille.

Hallintolain (434/2003) 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

Hallintolain 46 §:n mukaan, jos päätökseen on ennen valituksen tekemistä vaadittava oikaisua erikseen säädetyssä oikaisuvaatimusmenettelyssä, ohjeet tällaisen oikaisukeinon käyttämisestä on annettava samanaikaisesti päätöksen kanssa.



Oikaisuvaatimusohje on annettava myös silloin, kun erikseen on säädetty hallintopäätöksen saattamisesta viranomaisen käsiteltäväksi muuna kuin muutoksenhakuasiana.

Oikaisuvaatimusohjeiden sisällöstä on voimassa, mitä 47 ja 49 §:ssä säädetään valitusosoituksesta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksessa vuodelta 2021 apulaisoikeuskansleri totesi, että perustuslaissa säädetty oikeus oikeusturvaan tarkoittaa, että toimivaltainen viranomainen on velvollinen oma-aloitteisesti antamaan päätöksen käsiteltävään olevassa asiassa eikä hallintolaista tai sen esitöistä saa tukea tulkinnalle, jonka mukaan hallinnon asiakkaan tulisi erikseen pyytää asiassaan valituskelpoinen päätös. Sosiaalihuollon palveluja käyttävät asiakkaat ovat usein asemassa, jossa viranomaisen velvollisuudet ja niiden oma-aloitteinen toteuttaminen korostuvat. ”– –”

Apulaisoikeuskanslerin päätöksen mukaan vaatimus muutoksenhakukelpoisen ja hallintolain edellyttämällä tavalla perustellun kirjallisen päätöksen antamisesta toteuttaa perustuslaissa säädettyä hyvää hallintoa ja asiakkaan oikeusturvaa. Kirjallisesta päätöksestä asianosainen saa tietoonsa päätöksen perusteet ja hän voi harkita tarpeen hakea päätökseen muutosta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjan (EOAK/1252/2021) mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on aina oikeus saada hakemukseensa kirjallinen päätös, vaikka hakemuksen voi tehdä myös suullisesti. Kirjalliseen päätökseen tulee liittää muutoksenhakuohjaus. Tarkastuspöytäkirjassaan apulaisoikeusasiamies toteaa, että asiakkaan oikeus saada päätös korostuu erityisesti silloin, kun päätös on hakijan kannalta kielteinen eikä hän joko saa hakemaansa palvelua lainkaan, tai saa palvelua vain osittain hakemastaan määrystä. Päätös voi olla osittain kielteinen esimerkiksi silloin, jos asiakkaalle myönnetään tietty palvelu, mutta kyseisessä palvelussa ei ole vielä vapaata paikkaa. Tällaisessa tilanteessa asiakkaalle tulee tehdä osittain kielteinen päätös. Jos asiakkaille ei näissä tilanteissa tehdä kielteistä tai osittain kielteistä päätöstä, niin silloin asiakkaiden tarpeellisiksi kokemien palveluiden puuttuminen ei tule kunnan päättäjien tietoon, eikä heillä ole mahdollista puuttua asiaan.

Kymsoten lausunnossa todetaan, että asiakasohjaaja tekee asiakkaan tilanteesta, toimintakyvystä ja palvelutarpeesta tehtyjen arviointien

perusteella päätöksen tehostetusta palveluasumisesta Kymsoten hallituksen vahvistamien myöntämisperusteiden mukaisesti. Jäljempänä Kymsoten lausunnossa todetaan, että asumisen asiakasohjaaja tekee kirjallisen päätöksen tehostetun asumispalvelun järjestämisestä *paikan vapauduttua*.

Kymsoten selvityksenään toimittamien asiakasasiakirjojen mukaan yhdeksälle asiakkaalle kymmenestä on tehty niin sanottu myönteinen jonotuspäätös, eli tehostetun palveluasumisen paikka on myönnetty, mutta asiakkaan on todettu jäävän odottamaan paikkaa. Selvityksenä saatujen asiakirjojen mukaan itsemaksavalle asiakkaalle, joka samassa hoivayksikössä siirtyi palvelusetelillä järjestettävään palveluun, oli tehty vain asiakasmaksupäätös eikä lainkaan palvelupäätöstä.

Aluehallintovirasto viittaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjassa mainittuun ja toteaa, että asiakkaalle ei voi tehdä kokonaan myönteistä päätöstä tilanteessa, jossa asiakkaalle ei tosiasiallisesti voida järjestää palvelua. Koska palvelua ei voida järjestää, vaikka palvelun tarve on todettu, tulee päätöksen olla kielteinen vähintään siltä osin, kun palvelua ei tosiasiallisesti pystytä tarjoamaan. Aluehallintovirasto toteaa, että asiakkaan on voitava käyttää lakisääteisiä oikeussuojakeinojaan, kuten esimerkiksi oikeuttaan hakea muutosta saamaansa kielteiseen tai osittain kielteiseen päätökseen.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan Kymsoten päätöksentekomenettely on epäselvä. Lausunnosta ja selvityksistä ei käynyt ilmi, mitä Kymsote tarkoittaa menettelyllä, jossa asiakasohjaaja tekee kirjallisen päätöksen tehostetun asumispalvelun järjestämisestä *paikan vapauduttua*. Kenellekään kymmenestä asiakkaasta ei ollut Kymsoten lausunnossa mainittua paikan vapauduttua tehtävää erillistä kirjallista päätöstä palvelun järjestämisestä, vaan yhdeksälle asiakkaalle kymmenestä tehty myönteinen jonotuspäätös ennen tehostetun palveluasumisen paikan vapautumista.

Aluehallintovirasto toteaa, että Kymsote on menetellyt lainvastaisesti antamalla asiakkaalle myönteisen päätöksen tilanteessa, jossa palvelua ei tosiasiallisesti ole voitu järjestää. Lisäksi aluehallintovirasto toteaa, että Kymsote on menetellyt lain vastaisesti jättämällä



antamatta palveluseteliasiakkaalle palvelupäätöksen. Tällöin asiakas ei ole voinut tietää, mihin hän on oikeutettu ja miten asia on ratkaistu, eikä hän näin ollen ole myöskään voinut käyttää muutoksenhakuoikeuttaan.

Aluehallintovirasto antaa Kymenlaakson sosiaali- ja terveysyhtymälle ja vanhuspalveluista vastaaville johtaville viranhaltijoille huomautuksen lain vastaisesta menettelystä hallintoasioissa. Huomautus koskee sitä, että Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä ei ole noudattanut päätöksentekomenettelyssään hyvää hallintoa eikä se ole riittävällä tavalla huolehtinut asiakkaiden oikeussuojasta hallintoasioissa.

## Muut asiat

### Asiakasmaksut

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992, nk. asiakasmaksulaki) 11 §:n mukaan sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamista.

Selvityksenä saaduissa asiakasasiakirjoissa oli erään asiakkaan kohdalla merkintä, jonka mukaan asiakkaan omainen on huolissaan tehostetun palveluasumisen maksuista. Asiakirjamerkintöjen mukaan asiakas sijoitetaan Kymsoten omaan yksikköön, "joissa maksuja voidaan tarvittaessa alentaa taloudellisen tilanteen vuoksi".

Aluehallintovirasto korostaa, että asiakasmaksulaissa oleva asiakasmaksun alentamista tai perimättä jättämistä koskevalla säädöksellä tarkoitetaan sekä yksityisen palveluntuottajan julkisen toimijan lukuun tarjoamia että kunnan tai kuntayhtymän omien palvelujen piirissä olevia palveluja.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin aluehallintovirastossa.

Tehostetun palveluasumisen odotusajan julkaiseminen



Vanhuspalvelulain 26 §:n mukaan kunnan on julkaistava ainakin puolivuositain tiedot siitä, missä ajassa iäkäs henkilö voi saada hakemansa sosiaalipalvelut. Tiedot on julkaistava sellaisia menetelmiä käyttäen, että iäkkäillä henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus tietojen saamiseen.

Hallituksen eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista sekä laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta antaman esityksen (160/2012 vp) mukaan odotusajat tulisi julkaista useampaa eri tiedotuskanavaa käyttäen, jotta tieto saavuttaa mahdollisimman hyvin kaikki ne, jotka sitä tarvitsevat.

Kymsoten lausunnon mukaan tehostetun palveluasumisen paikkojen odotusaikatilanne on 1.2.2022 alkaen päivitetty Kymsoten verkkosivuille.

Aluehallintovirasto toteaa, että vanhuspalvelulaki ja odotusaikojen julkaisemista koskeva säännös on tullut voimaan 1.7.2013, mutta Kymsote on noudattanut kyseistä säännöstä vasta 1.2.2022 alkaen. Aluehallintovirasto ei pidä riittävänä, että odotusajat julkaistaan vain Kymsoten verkkosivuilla ja ohjaa Kymsotea huomioimaan, että odotusaikoja koskevat tiedot on julkaistava sellaisia menetelmiä käyttäen, että iäkkäillä henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus tietojen saamiseen.

Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymän ja vanhuspalveluista vastaavien johtavien viranhaltijoiden huomiota siihen, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

#### Erityisen tuen tarve ja omatyöntekijä

Sosiaalihuoltolain 42 §:n 1–3 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Työntekijää ei tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Omatyöntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö. Omatyöntekijänä saa toimia mainitussa pykälässä tarkoitettun ammattihenkilön sijaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun



lain 2 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö, jos se on asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijän tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän työntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä. Omatyöntekijänä toimivan henkilön tehtävänä on asiakkaan tarpeiden ja edun mukaisesti edistää 38 §:n 2 ja 3 momentin toteuttamista sekä toimia tarvittaessa muissa tässä laissa säädetyissä tehtävissä.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksen EOAK/4944/2019 mukaan vuoden 2017 alusta omatyöntekijänä on voinut toimia sosiaalihuollon ammattihenkilön lisäksi terveydenhuollon ammattihenkilö. Muutokseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 218/2016 vp) perusteluissa todetaan muun muassa, että asiakkaan edun ja palvelukokonaisuuden kannalta voi olla perusteltu ratkaisu, että omatyöntekijä on terveydenhuollon ammattihenkilö, jos asiakkaan pääasiallinen palvelumuoto on kotiin annettavat palvelut eli sosiaali- ja terveydenhuollon yhdessä toteuttama kotihoito. Perusteluissa todetaan, että jos asiakas tarvitsee sekä sosiaali- että terveydenhuollon palveluja, on tärkeää, että molemmilla sektoreilla on yhteistyötä tekevät vastuutahot. Näin omatyöntekijä ja terveydenhuollosta vastuussa oleva taho yhdessä huolehtivat siitä, että asiakas saa sekä tarvitsemansa sosiaalipalvelut että tarvitsemansa terveydenhuollon palvelut.

Samassa päätöksessä todetaan, että lähtökohtaisesti omatyöntekijä tulee nimetä aina, ellei kyseessä ole tilapäinen avuntarve tai ellei asiakkaalle ole nimetty muun lain perusteella vastuutyöntekijää. " - - " Koska muistisairaat vanhuksat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, eivätkä itsenäisesti kykene valvomaan omaa etuaan, pidän ongelmallisena myös sitä, jos se henkilö, jonka pitäisi huolehtia siitä, että asiakas saa riittävät sosiaalipalvelut, ei ole sosiaalialan ammattihenkilö. Tällöin vaarana on, ettei asiakkaalle ja hänen omaisilleen tai läheisilleen anneta riittävästi tietoa eri palvelumuodoista palvelutarpeen muuttuessa ja asiakas saattaa jäädä ilman tarvitsemiaan palveluja.

Selvityksenä saatujen kymmenen asiakkaan asiakasasiakirjojen mukaan yhden asiakkaan palvelutarpeen arviointia koskevaan asiakirjaan oli merkitty, että asiakkaalla on erityisen tuen tarve, mutta



mistään asiakirjasta ei käynyt ilmi, mitä erityisellä tuella on tarkoitettu tai miten erityinen tuki on mahdollisesti järjestetty. Toisen asiakkaan palvelutarpeen arviointia koskevaan asiakirjassa oli todettu omatyöntekijän tarve, mutta asiakirjoista ei myöskään tältä osin käy ilmi, miten asia on järjestetty.

Aluehallintovirasto toteaa, että asiakkaalla on oikeus omatyöntekijään. Erityisesti muistisairaiden asiakkaiden kohdalla tulee harkittavaksi myös asiakkaan tarve erityiseen tukeen ja siten sosiaalityöntekijään omatyöntekijänä. Aluehallintovirasto yhtyy eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä todettuun ja korostaa, että lähtökohtaisesti omatyöntekijä tulee nimetä aina, ellei kyseessä ole tilapäinen avuntarve tai ellei asiakkaalle ole nimetty muun lain perusteella vastuutyöntekijää. Sosiaalihuoltolaissa tarkoitettua omatyöntekijää ei tule sekoittaa esimerkiksi kotihoidon palveluissa tai tehostetussa palveluasumisessa nimettyyn vastuu- tai omahoitajaan.

Aluehallintovirasto kiinnittää Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalouden kuntayhtymän ja vanhuspalveluista vastaavien johtavien viranhaltijoiden huomiota siihen, että sosiaalihuollon asiakkaalle tulee nimetä omatyöntekijä aina, ellei kyseessä ole tilapäinen avuntarve tai ellei asiakkaalle ole nimetty muun lain perusteella vastuutyöntekijää.

## Yleistä

Aluehallintovirasto pitää hyvänä, että Kymsotessa kehitetään kotiin annettavia palveluja, hyödynnetään digitaalisia ratkaisuja sekä vahvistetaan gerontologista sosiaalityötä ja sosiaaliohjausta. Aluehallintovirasto pitää kuitenkin huolestuttavana asumispalvelujen rakenteellista keventämistä ilman, että kuntayhtymä huolellisesti ja kattavasti arvioi palvelujen oikea-aikaista saatavuutta ja palvelujen riittävyttä alueellaan. Myös digitaalisten palvelujen soveltuvuus ja riittävyys kullekin asiakkaalle on arvioitava yksilöllisesti.

Aluehallintovirasto toteaa yleisenä huomionaan, että muista kuin kuntalaisten tai asiakkaiden tarpeista johtuvista syistä tehtävät kehittämistoimenpiteet kunnissa ja kuntayhtymissä voivat johtaa helposti siihen, että haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden oikeudet eivät toteudu laissa säädetyllä tavalla. Taloudellisiin säästöpainaisiin liittyvä palvelurakenteen keventäminen voi myös





osaltaan johtaa siihen, että asiakkaalle ei anneta ohjausta ja neuvontaa riittävien ja tarpeen mukaisten palvelujen hakemiseksi. Aluehallintovirasto korostaa, että asiakkaalle on asiakaslain 5 §:n nojalla selvitettävä hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Kunnan tai kuntayhtymän on siis kerrottava asiakkaalle ymmärrettävästi vaihtoehdot, joilla hänen palvelutarpeeseensa pystytään vastaamaan mahdollisimman oikea-aikaisesti ja riittävällä tavalla. Edelleen aluehallintovirasto korostaa, että asiakkaan oikeussuojan varmistamiseksi hakemus tulee käsitellä sen mukaisesti, mitä palvelua asiakas on tosiasiallisesti hakenut. Tarvittaessa asiakasta tulee ohjata ja neuvoa oikean palvelun hakemisessa. Viranhaltijapäätös on tehtävä asiakkaan hakemasta palvelusta.

#### Toimenpiteet päätöksen johdosta

Tämän päätöksen saavat jakeluna ne asianosaiset, joihin aluehallintoviraston antama hallinnollinen ohjaus kohdistuu. Lausunnon antajia Kymenlaakson sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän sosiaalityön palvelujohtaja Anu Salosta ja koti-, asumis- ja hoivapalvelujen asiakkuuspäällikkö Tuula Jaakkolaa pyydetään toimittamaan tämä päätös tiedoksi muille mahdollisille lausunnon ja selvityksen antamiseen osallistuneille. Aluehallintovirasto edellyttää lausunnon antajia huolehtimaan myös siitä, että päätös perusteluineen sekä aluehallintoviraston antama hallinnollinen ohjaus saatetaan sosiaalihuoltolain 6 §:n tarkoittaman kunnan monijäsenisen toimielimen sekä palvelun toteuttamiseen osallistuvan henkilökunnan tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettavaksi.

#### Sovelletut oikeusohjeet

Perusteluissa mainittujen lisäksi sosiaalihuoltolaki (710/1982) 3 §, 55–57 §.

#### Muutoksenhaku

Tähän päätökseen ei oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin mukaan voi hakea valittamalla muutosta.



Aluehallintoviraston antamaan huomautukseen ja huomion kiinnitykseen ei sosiaalihuoltolain (710/1982) 57 §:n 3 momentin mukaan voi hakea muutosta valittamalla.

## Lisätietoja

Lisätietoja antaa tarvittaessa Päivi Vainio, puh. 029 501 6000 (vaihde).

sosiaalihuollon johtava  
ylitarkastaja

Sari Husa

sosiaalihuollon ylitarkastaja

Päivi Vainio

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti

## Jakelu ja suoritemaksu

Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän kirjaamo

Päätös on maksuton.

Tiedoksi Kymenlaakson sosiaali- ja terveystalvelujen kuntayhtymän sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n tarkoittama kuntayhtymän monijäseninen toimielin

Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirasto

Tämä asiakirja ESAVI/30218/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/30218/2020 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Husa Sari 10.10.2022 14:24

Esittelijä Vainio Päivi A 10.10.2022 14:23