

12.7.2019  
EOAK 1504/2018, EOAK 1826/2018

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

**ROVANIEMEN KAUPUNGIN MENETTELY ESPERI CARE OY:n HOITOKOTI KEVÄTPORTIN VALVONNASSA YM.**

## **1 KANTELU**

EOAK/1504/2018

Kantelija arvosteli 14.3.2018 päivätyssä kirjoituksessaan Lapin aluehallintoviraston ja Rovaniemen kaupungin viranhaltijoiden menettelyä Rovaniemellä sijaitsevan Esperri Care Oy:n hoitokoti Kevätportin valvonnassa ja valvontaan liittyvien asioiden tiedottamisessa kaupungin luottamushenkilöille.

Hän tiedusteli, oliko Lapin aluehallintoviraston sosiaalihuollon ylitarkastaja ennakoasenteensa vuoksi esteellinen käsittelemään hoitokoti Kevätporttiin liittyviä asioita tultuaan viransijaiseksi kaupungille.

Kantelija oli huolissaan myös muun muassa hoitokoti Kevätportin asiakasturvallisuudesta ja omistajanvaihdoksen jälkeen tapahtuneesta palvelutason heikentymisestä.

EOAK/1826/2018

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) siirsi luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan --- kirjoituksen oikeusasiamiehen käsiteltäväksi (saapui oikeusasiamiehen kansliaan 4.4.2018). Kirjoituksessa arvosteltiin hoitokoti Kevätportin toimintaa ja Rovaniemen kaupungin valvonnan tehottomuutta ja menettelyä muutoinkin hoitokodin valvonnassa.

Kantelijan mukaan asiassa oli suurelta osin kyse henkilöstömitoituksesta, jonka vuoksi hän piti tärkeänä, että henkilöstöressurssien riittävyyttä tarkastellaan toteutuneiden työvuorojen, asiakkaiden palvelutarpeiden ja henkilöstön pätevyyden näkökulmasta.

Kantelija ilmoitti, että hänen kantelussaan esiin nostamia asioita ei ole tarkoitus saattaa yksilöasioiden kanteluna vireille. Hän kiinnitti kantelussaan huomiota myös kehitysvammalain mukaisten rajoitustoimenpiteiden käyttöön Kevätportissa.

Luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja --- toimitti 26.3.2019 asiaan hoitokodin asukkaiden omaisten lisäkirjoituksia, joissa tuotiin esille koettuja epäkohtia hoivakodin toiminnassa.

---

## Kantelu EOAK/1141/2018

Kolmannessa yksityishenkilön tekemässä kantelussa arvosteltiin Esperi Care Oy:n hoitokoti Kevätportin menettelyä ja Rovaniemen kaupunkia hoitokodin valvonnassa.

Kantelun mukaan Rovaniemen kaupunki ei ollut valvonut Esperi Care Oy:n toimintaa riittävästi eikä Lapin aluehallintovirasto ollut puuttanut Esperi Care Oy:n menettelyyn. Hoitokoti Kevätportissa oli ollut suuri määrä sijaisia (kuten keikkatyöntekijöitä) ja työntekijävaihdokset sekä henkilökunnan riittävän perehdytyksen puutteet olivat aiheuttaneet asukkaalle ahdistusta ja hermostuneisuutta. Kantelijan mukaan hoitokodin toiminnassa oli puutteita henkilöstön riittävyudessa ja osaamisessa. Lisäksi henkilöstö vaihtui usein ja uudet työntekijät perehdytettiin puutteellisesti.

Asian laadun vuoksi tähän kanteluun on muilta osin (perushoito, lääkehoito sekä reissuvihkojen käyttö) annettu erillinen vastaus.

## 2 SELVITYS

Kanteluiden (EOAK/1504/2018, 1826/2018 ja 1141/2018) johdosta sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) antoi lausunnon 31.10.2018, johon oli liitetty Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveysjohtajan --- 30.8.2018 antama lausunto liitteineen, Esperi Care Oy:n hoitokoti Kevätportin yksikönpäällikön --- 28.8.2018 antama selvitys, Lapin aluehallintoviraston ylijohdajan sijaisen --- ja neuvottelevan virkamiehen --- 7.8.2018 antama selvitys, jonka liitteenä oli sosiaalihuollon ylitarkastajan --- 19.7.2018 antama selvitys (täydennetty sähköpostitse 18.4.2019 ja 14.5.2019) ja kaupunginsihteerin -- selvitys sekä Valviran ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen (27.3.2018) pöytäkirja (Dnro V/23037/2017).

Kantelun EOAK/1141/2018 johdosta Rovaniemen kaupungin perusturvapalvelut antoi lausunnon 18.4.2018, jonka liitteenä oli muun muassa Esperi Care Oy:n 8.4.2018 antama selvitys, koonti Rovaniemen kaupungin toimenpiteistä hoitokoti Kevätportin ohjauksen, neuvonnan ja valvonnan toteuttamisessa, muistio ohjaus-, neuvonta- ja valvontakäynnistä 20.7.2017 sekä pöytäkirja ennalta ilmoittamattomasta tarkastuskäynnistä 8.3.2018.

Käytössäni on lisäksi ollut Valviran ennalta ilmoittamattoman tarkastuksen (3.5.2019) pöytäkirja (Dnro V/20988/2018). Valviralle oli lähetetty 18.4.2019 tiedoksi kantelussa EOAK/1826/2018 26.3.2019 saapuneet omaisten lisäkirjoitukset.

Rovaniemen kaupunki toimitti Valviran lausunnon johdosta lisäselvityksen liitteineen 11.6.2019.

Esperi Care Oy:lle varattiin 11.6.2019 päivätyllä kirjeellä mahdollisuus

antaa vastine Valviran 31.10.2018 oikeusasiamiehelle antaman lausunnon johdosta 3.7.2019 mennessä. Esperi Care Oy ei antanut vastinetta määräaikaan mennessä.

Valvira toimitti Esperi Care Oy:n sille antaman vastauksen oikeusasiamiehen tiedoksi 8.7.2019.

Saaduissa selvityksissä on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla salassa pidettäviä, yksittäisiä asiakkaita/palvelunkäyttäjiä koskevia tietoja.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusasiamiehen tehtävät ja toimivalta sekä muut valvontaviranomaiset ja omavalvonta

Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on Suomen perustuslain 109 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehelle voi tämän laillisuusvalvontaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo valvottavan tehtäväänsä hoitaessaan menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Saman lain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmis-oikeuksien toteutumisen kannalta.

Valvira ja aluehallintovirasto ovat erityisiä valvontaviranomaisia. Lisäksi kunta, tässä tapauksessa Rovaniemen kaupunki, valvoo yksityiseltä palveluntuottajalta hankkimiaan tai alueellaan tuotettuja palveluita. Totean, että oikeusasiamiehen kansliassa vireillä oleva kantelu ei poista erityisten valvontaviranomaisten eikä kunnan valvontavelvollisuutta.

Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain 3 §:n mukaan erityishuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Aluehallintovirastolle kuuluu erityishuollon suunnittelu, ohjaus ja valvonta toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) ohjaa ja valvoo erityishuoltoa erityisesti silloin, kun kysymyksessä ovat muun muassa periaatteellisesti tärkeät tai laajakantoiset asiat.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan kunnan hankkiessa palveluja yksityiseltä palvelun tuottajalta sen on varmistuttava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Yksityisistä sosiaali- ja terveystalvveluista annetun lain (922/2011) 3 §:n mukaan yksityisen sosiaalipalvelun tuottajan toimintaa valvoo sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin, aluehallintovirasto sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira). Lain 34 §:n 2 momentin mukaan kunnan toimielin ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja. Valvontaviranomaisen on toteutettava yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa (lain 15 §).

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa on säädetty valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta sekä muista valvontakeinoista (4 luku).

Lain 6 §:ssä on säädetty omavalvontasuunnitelmasta. Säännöksen mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan on laadittava toiminnan asianmukaisuuden varmistamiseksi omavalvontasuunnitelma, joka kattaa kaikki palvelujen tuottajan sosiaalipalvelut sekä lain 5 §:n 2 momentissa säädettyt palvelukokonaisuudet. Palvelujen tuottajan on pidettävä omavalvontasuunnitelma julkisesti nähtävänä ja seurattava sen toteutumista.

Valvira on antanut toimintayksiköille omavalvontasuunnitelman sisältöä, laatimista ja seurantaa koskevan määräyksen, joka päivitettyinä tuli voimaan vuoden 2015 alussa.

### **3.2 Yleistä Esperi Care Oy:n hoitokoti Kevätportista**

Rovaniemen perusturvapalveluiden selvityksen (18.4.2018) mukaan hoitokoti Kevätportti on käyttöön otettu vuoden 2015 kesäkuussa ja se on Kasperikoti Oy:n perustama tehostetun palveluasumisen yksikkö kehitysvammaisille henkilölle. Toimintayksikössä on 15 asiakaspaikkaa. Kasperikoti Oy:n hoitokoti Kevätportti liittyi yrityskaupan myötä osaksi Esperi Care – konsernia toukokuussa 2016.

Lapin aluehallintoviraston 25.5.2015 myöntämän toimiluvan mukaan hoitokoti Kevätportin henkilökunnan määrä on yhteensä 12,50, josta hoito-, kasvatus-, ja kuntoutushenkilöiden määrä on 12 ja hallintohenkilöiden 0,5.

Hoitokodin palvelukuvauksen mukaan kodin asukkailla voi olla erityisen tuen tarpeita psyykkisellä, fyysisellä tai sosiaalisella alueella, autismia, vaikea-asteisia liikuntavammoja, kehitys- ja monivammaisuutta,

haastavaa käyttäytymistä, epilepsiaa ja aistihäiriöitä. Palvelun asiakkaana on henkilöitä, jotka tarvitsevat ympärivuorokautista ja jatkuvaa hoivaa, huolenpitoa, avustamista ja ohjausta kaikissa tai lähes kaikissa päivittäisissä toiminnoissa ja vuorovaikutustilanteissa.

Rovaniemen kaupunki ei ollut valinnut hoitokoti Kevätporttia kehitysvammaisten henkilöiden asumispalveluiden tuottajaksi vuonna 2015 järjestetyssä kilpailutuksessa, vaan kaupunki on järjestänyt asumispalvelun asumisyksikössä asiakaskohtaisena suorahankintana.

### **3.3 Rovaniemen kaupungin menettely hoitokoti Kevätportin valvontaviranomaisena**

#### **3.3.1 Perusturvapalveluiden lausunto 18.4.2018**

Lausunnon mukaan Rovaniemen kaupunki on palvelujen järjestämistä vastuussa olevana kuntana huolehtinut sijoittamiensa rovaniemeläisten asiakkaiden saaman palvelun asianmukaisuudesta ja siitä, että heille järjestettävä palvelu vastaa hoito- ja palvelusuunnitelmassa sovitun ja on asiakkaiden yksilöllisen palveluntarpeen kannalta riittävää ja sopivaa. Kullekin asiakkaalle on myös tarjottu mahdollisuus vaihtoehtoihin palveluihin, mikäli he katsovat kyseessä olevan hoitokodin antaman hoidon ja huolenpidon riittämättömäksi tai sopimattomaksi, tai muutoin haluaisivat vaihtaa asumispalvelupaikkaa.

Kaupunki on lausunnon mukaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain tarkoittamana valvontaviranomaisena huolehtinut toimintayksikön valvonnasta lain edellyttämällä tavalla valvomalla, että toimintayksikön yleiset edellytykset, kuten tilojen ja toiminnan asianmukaisuus sekä henkilöstömitoitus, ovat toimiluvan ja asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden edellyttämällä tasolla. Kaupunki on puuttanut havaitsemiinsa puutteisiin ja epäkohtiin, ja valvonut, että epäkohdat ja puutteet on korjattu asianmukaiselle tasolle.

Kaupungilla ei ole ollut Esperri Care Oy:n hoitokoti Kevätportin toiminnasta huomautettavaa enää maaliskuussa 2018.

Lausunnossa todettiin lisäksi, että kaupungin tietoon ei koko aikana ollut tullut yhtään asiakasturvallisuutta vaarantavaa tai terveyttä uhkaavaa vaaratilannetta, lääkepoikkeamaa tai muuta hoitopoikkeamaa. Päivittäisen toiminnan johtaminen, kuten lääkehoidon, ruokahuollon tai siivouksen asianmukaisuus tai henkilökunnan perehdyttäminen ja osamisen varmistaminen, kuuluu palvelun tuottajalle, jonka tulee huolehtia toiminnan päivittäisen toiminnan asianmukaisuudesta kaikissa tilanteissa.

Muiden kuntien kuin Rovaniemen sijoittamien asiakkaiden palvelusopimukset tai yksilölliset palvelusuunnitelmat eivät ole Rovaniemen kaupungin tiedossa, eikä niiden toteutumisen valvonta kuulu sijaintikunnalle vaan kullekin järjestämistä vastuussa olevalle sijoittajakunnalle itselleen.

### 3.3.2 Perusturvapalveluiden selvitys 18.4.2018

#### *Yleistä sijaintikunnan valvontavastuusta*

*Rovaniemen perusturvapalveluiden selvityksen* mukaan kaupunki ohjaa ja valvoo alueellaan tuotettuja yksityisiä sosiaalipalveluja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain edellyttämässä laajuudessa ja tavalla. Valvontaviranomaisena kunta toteuttaa yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toimintaa ja sen kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa. Valvontaa toteuttaessaan kaupunki kiinnittää huomiota palvelun tuottajan toiminnan laadun omavalvontaan, palveluyksikön yleisten toimintaedellytysten toteutumiseen, asiakasprosessin, kuntouttavan työotteen ja asiakkaiden itsemääräämisoikeuden toteutumiseen sekä tukemiseen, lääkehuollon toteuttamiseen sekä palvelujen sopimuksenmukaisuuteen. Rovaniemen kaupunki valvoo, että asumispalveluyksikön toiminta täyttää yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain, toimiluvan ja asiakkaiden hyvän hoidon ja huolenpidon varmistamiseksi edellytettävät yleiset edellytykset.

Kaupunki voi, mikäli palvelun tuottajan toiminnassa havaitaan puutteita tai epäkohtia, antaa palvelun tuottajalle ohjausta ja neuvontaa toiminnan korjaamiseksi sekä mahdollisuuden korjata toimintansa asianmukaiseksi kohtuullisen määräajan kuluessa. Kaupungilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa antaa palvelun tuottajalle määräyksiä toiminnan korjaamiseksi tai perua palvelun tuottajalle myönnettyä toimilupaa. Rovaniemen kaupunki ei myöskään voi arvioida tai puuttua siihen, miten muiden kuin Rovaniemen kaupungin sijoittamien asiakkaiden palvelu vastaa heidän yksilöllistä tarvettaan tai kunnan ja palvelun tuottajan välistä sopimusta. Rovaniemen kaupungin valvontavastuu rajoittuu toimintayksikön yleisten toimintaedellytysten valvontaan.

Valvontaviranomaisena Rovaniemen kaupunki voi myös tarkastaa palvelutuottajan toiminnan sekä toiminnan järjestämisessä käytettävät toimintayksiköt ja toimitilat silloin, kun tarkastuksen tekemiseen on perusteltu syy. Perusteltu syy on esimerkiksi sellainen omaisilta tai asiakailta tullut yhteydenotto, jonka selvittämiseksi tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä.

#### *Yksityiskohtainen selvitys Rovaniemen kaupungin valvontatoimista Esperi Care Oy:n hoitokoti Kevätportissa ajalla kevät 2017 – maaliskuu 2018*

Rovaniemen kaupungille tuli omaisten yhteydenottoja mahdollisesta puutteellisesta toiminnasta Esperi Care Oy:n hoitokoti Kevätportissa maaliskuu- ja huhtikuussa 2017. Yhteydenotoissa omaiset ilmaisivat huolensa asiakkaiden yksilöllisen hoidon toteuttamisesta, henkilöstön riit-

tävästä ja palvelutarpeen mukaisesta määrästä, henkilöstön vaihtuvuudesta ja havaituista asukasturvallisuuteen liittyvistä riskitilanteista ja niiden käsittelystä.

Yhteydenottojen perusteella Rovaniemen kaupunki käynnisti valvontatoimenpiteet toimintayksikön toimintaedellytysten selvittämiseksi.

Kaupunki pyysi 18.4.2017 palveluntuottajalta selvitystä muun muassa henkilöstömitoituksen toteutumisesta. Palveluntuottajaa pyydettiin toimittamaan hoitokoti Kevätportin viimeisin suunniteltu ja toteutunut työvuorolista, selvitys asiakkaiden läsnäolosta kyseisenä ajanjaksona sekä tiedon muiden kuin Rovaniemen sijoittamien asiakkaiden yksilöllisistä henkilöstömitoituksista vastaavalta ajalta. Lisäksi palvelun tuottajalta pyydettiin selvityksen mukaan ajantasainen henkilöstöluettelo sisältäen tiedot henkilön ammatillisesta koulutuksesta ja mahdollisesta määrä- ja/tai osa-aikaisuudesta sekä selvitys käytetystä sijaistyövoimasta sisältäen henkilöiden ammatillisen koulutuksen.

Kaupunki sai selvitykset 31.5.2017, jonka jälkeen kaupungin edustajat, erityisryhmien asumispalvelujen palveluesimies ja palvelualuepäällikkö, tapasivat Esperi Care Oy:n edustajat 5.6.2017. Tapaamisessa keskusteltiin riittämättömästä henkilöstömitoituksesta sekä -rakenteesta ja sen saattamisesta välittömästi asianmukaiselle tasolle. Kaupungin edustajat pyysivät myös lisäselvityksiä henkilöstömitoituksen toteutumisesta kevään 2017 aikana.

Kaupungin selvitykseensä liittämän muistion (päivätty 22.6.2017) mukaan Kevätportin henkilöstömitoitukset eivät olleet täyttyneet tarkastelujaksolla 6.3.-28.5.2017 (muistio sisälsi taulukon, josta ilmeni henkilöstömitoituksesta puuttuneen 0,15 – 0,26).

Rovaniemen palvelualuepäällikkö ja erityisryhmien asumispalveluiden palveluesimies tapasivat Kevätportin esimiehet uudelleen 22.6.2017. Tällöin kaupungin edustajat kävivät selvitysten pohjalta tehdyt huomiot ja johtopäätökset läpi hoitokodin edustajien kanssa. Palveluntuottajalle annettiin tällöin toimintakehotus henkilökuntamitoituksen saattamiseksi välittömästi kuntien sopimusten edellyttämälle tasolle huolimatta siitä, mikä on toimiluvassa määritelty vähimmäismitoitus. Palvelun tuottajan tuli myös välittömästi saattaa henkilöstörakenne työvuoroissa asianmukaiselle tasolle. Lisäksi palvelun tuottaja veloitettiin antamaan selvitys mahdollisista poikkeamista ja niihin johtaneista syistä ja selittävästä tekijöistä ja toimitettava kaupungille toimintasuunnitelma puutteiden korjaamiseksi ja toiminnan ylläpitämiseksi asianmukaisena. Palvelun tuottajaa veloitettiin kiinnittämään huomiota siihen, että oma-valvontasuunnitelmassa kuvataan selkeästi riskienhallinnan ja poikkeamien käsittelyprosessi, huomioiden myös poikkeamien ilmoittaminen tilaajille.

Kaupungin erityisryhmien asumispalvelujen palveluesimies, Esperi Care Oy:n aluepäällikkö sekä yksikön esimiehet tapasivat uudelleen

27.6.2017 ja keskustelivat toimintakehotuksen aiheuttamista toimenpiteistä. Palvelun tuottaja toimitti lisää selvityksiä ja suunnitelmia toimenpiteistään kahdesti (28.6. ja 7.7.2017) sekä ilmoitti tarkistaneensa henkilörakenteen asianmukaiseksi ja henkilöstömitoituksen olevan sillä hetkellä riittävä.

Rovaniemen kaupungin edustajat tapasivat omaisia 19.7.2017. Tapaamisen jälkeen erityisryhmien asumispalvelujen palveluesimies oli jälleen yhteydessä palvelun tuottajaan toiminnassa edelleen ilmenneistä puutteista.

Kaupungin palveluesimies teki selvityksen mukaan yksikköön ohjaus- ja arviointikäynnin 20.7.2017. Käynnin johtopäätöksenä todettiin, että palveluntuottaja oli kehittämässä toimintaa annettujen palautteiden ja kehotusten perusteella. Henkilöstörakennetta ja työvuorosuunnittelua oltiin kehittämässä asiakkaiden palvelutarpeiden mukaiseksi. Suunnitelma tehtävistä toimenpiteistä oli toimitettu Rovaniemen kaupungille ja palveluntuottajan tuli osoittaa tehdyt toimenpiteet tehdyiksi erityisryhmien asumispalveluiden palveluesimiehelle 30.8.2017 mennessä.

Kaupunki edellytti, että valvonta- ja ohjauskäynnillä esille tulleet puutteet lääkkeiden säilytyksessä sekä seurannassa tuli korjata välittömästi. Päivitetty lääkehoitosuunnitelma tuli toimittaa erityisryhmien asumispalveluiden palveluesimiehelle 5.8.2017 mennessä. Myös toimintayksikön lääkehoitosuunnitelma ja lääkehoidon prosessi tuli korjata ja täydentää.

Rovaniemen kaupungin hallintoylilääkäri --- tarkasti ja hyväksyi lääkehoitosuunnitelman 10.8.2017.

Selvityksen mukaan omaisilta tuli edelleen yhteydenottoja 19.8.2017 riittämättömästä henkilöstön määrästä toimintayksikössä. Yhteydenottojen vuoksi erityisryhmien asumispalvelujen palveluesimies oli jälleen yhteydessä palvelun tuottajaan samana päivänä ja pyysi selvitystä henkilöstömäärästä sekä asiakkaiden läsnäoloista 14.-18.8.2017 väliseltä ajalta. Lisäksi palvelualuepäällikkö ja palveluesimies olivat yhteydessä Esperi Care Oy:n aluepäällikköön 22.8.2017.

Rovaniemen kaupunki antoi palvelun tuottajalle toimintakehotuksen 31.8.2017, jonka mukaan palvelun tuottajan oli osoitettava riittävän, koulutetun henkilöstön määrä kokonaisuudessaan ja yksittäisissä työvuoroissa työvuorosuunnittelulla sekä toimitettava Rovaniemen kaupungille toimintasuunnitelma toiminnan ylläpitämiseksi asianmukaisena myös äkillisten poissaolojen aikana 22.9.2017 mennessä. Lisäksi palveluntuottaja veloitettiin toimittamaan Rovaniemen kaupungille toistaiseksi viikoittain toteutuneet työvuorot sekä asiakkaiden läsnäolot yksilöllisine henkilömitoituksineen, kunnes voidaan todeta toiminnan vakiintuneen asianmukaiselle tasolle. Kyseiset asiakirjat tuli toimittaa aina seuraavan viikon maanantaina erityisryhmien asumispalvelun esimiehelle.



Selvityksen mukaan palvelun tuottaja teki Rovaniemen kaupungin valvonnan perusteella edellyttämiä toiminnankorjaustoimenpiteitä syyskuun 2017 loppuun mennessä ja seurannan perusteella voitiin muun muassa todeta, että henkilöstön riittävästä määrästä jokaisessa työvuorossa huolehdittiin, työvuororakennetta muutettiin vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeita, työvuorosuunnittelu toteutettiin asiakaspaikkojen mukaan, toimintayksikön johtamisjärjestelmää kehitettiin, jokaiselle työvuorolle oli nimetty hoitotyön vastaava, perehdytyksen käytäntöjä ja toimintatapoja kehitettiin ja niihin oli panostettu, perehdytykseen oli nimetty vastuuhenkilö, vakituista henkilöstöä oli rekrytoitu poislähteneiden tilalle, omavalvontasuunnitelma oli päivitetty ja tarkennettu, lääkehoidon prosessit oli korjattu sekä suunnitelma päivitetty ja hyväksytty, toimintaa oli organisoitu uudella tavalla mm. puhtaanapidon ja siivouspalveluiden osalta, riskien hallintaa sekä poikkeamien käsittelyprosessia oli kehitetty ja tarkennettu (toimintakäytännöksi oli sovittu, että poikkeamat raportoidaan kaupungille 3 kertaa vuodessa, vakavat poikkeamat tuli raportoida kaupungille välittömästi sekä toimintakäytännöksi oli otettu toiminnasta tiedottaminen omaisille kaksi kertaa kuukaudessa).

Selvityksen mukaan palvelun tuottaja käynnisti lisäksi kyseisenä tarkastelujaksona muita tarpeelliseksi katsomiaan toimenpiteitä. Palvelun tuottaja oli ottanut käyttöönsä työviestin sijaistyövoiman hankkimisen helpottamiseksi ja käynnistänyt toimenpiteitä työelämän laadun nostamiseksi ja mm. sairauspoissaolojen vähentämiseksi. Lisäksi ruoka-huollon toteuttaminen ostopalveluna toteutettiin lokakuusta 2017 lähtien, jolloin hoitohenkilökunnan työpanos voitiin kohdentaa tehokkaammin varsinaiseen hoitotyöhön.

Selvityksen mukaan syyskuun 2017 jälkeen hoitokoti Kevätportin toimintaedellytykset oli toteutetussa seurannassa ja tarkastuksissa toistuvasti todettu asianmukaisiksi, eikä vakavista vaaratilanteista ole palvelun tuottajan taholta raportoitu.

Henkilöstön osalta Rovaniemen kaupunki oli jatkanut toimintayksikön henkilöstömitoituksen seurantaa toistaiseksi. Seurannassa henkilöstömitoituksessa ja henkilöstön koulutuksessa ei enää voitu todeta sellaisia puutteita tai poikkeamia, jotka olisivat edellyttäneet kaupungin erityisiä toimenpiteitä.

Kaupunki oli selvittänyt yksittäiset poikkeamat henkilöstömitoituksessa, kuten 21.-22.1.2018 (työntekijän sairastuminen kesken työvuoron), palvelun tuottajan kanssa. Henkilöstömitoitusta oli tarkasteltu päivittäisen toteuman tasolla. Yksittäiset päiväkohtaiset poikkeamat olivat vähäisiä ylityksiä tai alituksia. Yksittäiset päiväkohtaiset, vähäiset poikkeamat ovat selvityksen mukaan tavanomaisia asumispalveluissa tapahtuvia poikkeamia, eikä yksittäinen poikkeama mitoituksessa tai työvuorossa lähtökohtaisesti aiheuta vaaraa tai merkittävää laadun poikkeamaa hoitotyössä. Palvelujen tuottajalla on käytössään toimintasuunnitelma sijaistyövoiman saamiseksi myös äkillisissä tilanteissa

sekä mahdollisuus hälytysrahan maksamiseen sekä työviesti sijaisten hankkimiseksi.

Rovaniemen kaupungille oli selvityksen mukaan edelleen syyskuun 2017 jälkeen tullut yhteydenottoja asiakkaiden omaisilta koskien palvelujen järjestämistä, henkilöstön määrää sekä hoidon ja huolenpidon laatua. Kaupunki oli arvioinut jokaisen yhteydenoton perusteella tilanteen ja ryhtynyt niihin toimenpiteisiin, joihin kulloinkin oli ollut aihetta. Mikäli kysymys on ollut muistutukseksi katsottavasta tyytymättömyyden ilmaisusta, muistutuksen käsittely oli siirretty käsiteltäväksi sille yksikölle tai taholle, jolle muistutuksen käsittely lain mukaan kuuluu. Muiden kuntien asukkaita oli ohjattu olemaan yhteydessä oman kuntansa sosiaalihuoltoon, joka valvoo omien asiakkaidensa osalta palvelun laatua ja riittävyttä siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunkin asiakkaan palvelun tarve ja keskinäinen sopimus edellyttävät.

Kaupunki oli selvityksen mukaan viranomaisvalvonnan ohella ratkonut tilannetta kuluneen vuoden aikana omaisten kanssa monin tavoin. Omaisten, palvelukodin henkilöstön ja johdon sekä Rovaniemen kaupungin valvontavastuussa olevan henkilöstön kanssa oli pidetty verkostokokouksia. Kaupunginhallitus oli käsitellyt asiaa ja kuullut omia kokouksissaan 11.9.2017, 18.12.2017 ja 29.1.2018. Perusturvalautakunta oli käsitellyt asiaa 31.1.2018 ja 27.2.2018. Kaupungin viranhaltijat olivat antaneet perusturvalautakunnalle selvityksen asiassa. Kuluvan vuoden aikana Rovaniemen kaupungin virkamiehet olivat käyneet lukuisia keskusteluja Esperi Care Oy:n edustajien kanssa puhelimitse ja tapaamisissa.

Edellä todetun lisäksi toimintayksikössä oli tehty sisäinen auditointi 11.1.2018, jonka tulosten perusteella tehdyt johtopäätökset oli esitelty verkostokokouksessa asiakasperheille sekä kaupungin edustajille 12.3.2018.

Kaupungin erityisryhmien asumispalvelujen vs. palveluesimies ja kaupungin sijoittamien asiakkaiden vastuusosiaalityöntekijä olivat selvityksen mukaan tehneet toimintayksikköön ennalta ilmoittamattoman tarkastuskäynnin 8.3.2018 (klo 9.30 – 10.30). Tarkastuskäynnillä ei ollut havaittu puutteita tai huomautettavaa.

Tarkastuspöytäkirjassa todettiin seuraavaa:” tarkistettiin henkilöstöressit. Johtopäätökset: Henkilöstöressit olivat tarkastuksen aikana aamuvuorossa neljä työntekijää ja asiakkaita käynnin aikana läsnä kolme ja päiväaikaiseen toimintaan oli lähtenyt kolme asiakasta. Henkilöstön resursointia on tehty Rovaniemen kaupungin toimesta syyskuu 2017 alkaen. Seurannassa on todettu sopimushintojen ja resurssien toteutuvan”.

### 3.3.3

#### Rovaniemen kaupunginsihteerin selvitys

Rovaniemen kaupungin kaupunginsihteerin selvityksen mukaan kaupunginhallitus ei ollut käsitellyt eikä tehnyt päätöksiä hoitokoti Kevätportin asiassa, mutta oli ollut tietoinen tilanteesta. Kyseisen hoitokodin asiaa oli käsitelty selvityksen mukaan epävirallisessa iltakoulussa 11.9.2017.

Kaupunginhallitus oli myös kuullut ennen varsinaista kokousta 18.12.2017 kaupungin johtavia viranhaltijoita sekä perusturvalautakunnan puheenjohtajaa, Kevätportin yrittäjän edustajia sekä asukkaiden vanhempia Kevätportin asioissa.

Kaupunginsihteerin selvityksen mukaan kaupunginhallituksessa ei ole tehty asiasta muistiota eikä muutenkaan mitään kirjausta pöytäkirjaan. Hoitokotia koskevaa asiaa on käsitelty tarpeen mukaan perusturvalautakunta tai perusturvalautakunnan yksilöasioiden jaosto, joilla on asiassa hallintosäännön ja lainsäädännön mukaisesti toimivalta.

### 3.3.4 Rovaniemen kaupungin perusturvapalveluiden toimialajohtajan --- lausunto 30.8.2018

Toimialajohtajan lausunnon mukaan Rovaniemen kaupungin hallintosäännön (1.6.2017) mukaan perusturvalautakunnan tehtävänä on johtaa ja kehittää perusturvan toimialaa ja vastata perusturvan toimialan palvelujen tuloksellisesta järjestämisestä. Hallintosäännön mukaan perusturvalautakunnan hallinnonalan ja perusturvapalveluiden johtamisesta, toiminnasta ja taloudesta vastaa toimialajohtaja. Toimiala jakautuu edelleen palvelualuepäälliköiden johtamiksi palvelualueiksi ja palveluesimiesten johtamiksi palveluyksiköiksi. Yksittäisen asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja yksilöhuollon päätöksenteosta vastaavat tehtävään määrätty viranhaltijat tehtävälakeensa mukaisesti.

Kaupunki puuttuu lausunnon mukaan havaitsemiinsa epäkohtiin ja puutteisiin, ja valvoo, että epäkohdat ja puutteet on korjattu. Valvontaa toteuttavat ne vastuuviranhaltijat, joiden tehtävänä on yksityisten sosiaalipalveluiden valvonta Rovaniemen kaupungin hallintosäännön mukaan.

Toimialajohtaja viittasi Rovaniemen kaupungin 18.4.2018 antamaan lausuntoon, josta hänen mukaansa ilmenee seikkaperäisesti se, miten Rovaniemen kaupungin viranhaltijat ovat toimintayksikön valvontaa toteuttaneet.

Lausunnon mukaan Kevätportti-asia oli ollut esillä mm. perusturvalautakunnan kokouksessa 27.2.2018 toimialajohtajan ajankohtaiskatsauksen yhteydessä. Lisäksi perusturvalautakunta oli käsitellyt kokouksessaan 14.3.2018 Kevätporttiyksikön tilannekatsauksen ja päättänyt merkitä selvityksen tiedoksi.

Rovaniemen kaupunginhallitusta ja perusturvalautakuntaa oli tiedotettu kyseisen hoitokodin tilanteesta ja valvonnan toteuttamisesta asiakkaiden omaisten yhteydenottojen ja huolen johdosta. Asiakysymyk-

siä, jotka olisi tullut viedä kaupunginhallituksen tai perusturvalautakunnan päätettäväksi ei ole ollut.

### 3.3.5 Valviran lausunto 31.10.2018

Valviran näkemyksen mukaan Rovaniemen kaupunki oli toteuttanut valvontavastuutaan tehokkaasti ja asianmukaisesti sekä puuttunut toimintayksikön epäkohtiin lukuun ottamatta toimintayksikön menettelyjä koskien itsemääräämisoikeuden toteutumista ja rajoitustoimenpiteiden käyttöä ja niihin liittyviä menettelyjä.

## 3.4 Arviointi ja kannanotot

### 3.4.1 Yhteistyö

Perusturvapalveluiden selvityksestä ilmeni, että kaupunki oli pyytänyt selvityksiä ja tavannut palvelun tuottajaa useita kertoja 18.4.-22.9.2017 välisenä aikana sekä antanut toimintakehotuksia liittyen muun muassa henkilökuntamitoitukseen. Selvityksen mukaan kaupungin tiedossa oli ollut myös muiden sijoittajakuntien asukkaiden palveluntarpeen mukaiset mitoitukset arvioidessaan henkilökunnan määrää ja henkilöstörakennetta eri työvuoroissa. Tästä näkökulmasta katsottuna kaupunki oli toiminut valvontavelvollisuutensa mukaisesti.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011) valvontaviranomaisella tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettua kunnan toimielintä tai sen määräämää viranhaltijaa, aluehallintovirastoa sekä sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirastoa.

Laissa ei ole tarkempia säännöksiä tai määräyksiä siitä, miten valvonnan tulisi käytännössä tapahtua.

Hoitokoti Kevätportista palveluita ostopalveluna hankkivien kuntien velvollisuus on huolehtia sijoittamiensa henkilöiden osalta siitä, että asiakkaalle on hankittu palveluja siinä laajuudessa ja sellaisin toimintamuodoin kuin kunkin asiakkaan yksilöllinen tarve edellyttää, ja mitä heitä koskevissa päätöksissä, palvelusuunnitelmissa ja ostopalvelusopimuksissa on erikseen päätetty ja sovittu.

Rovaniemen perusturvapalveluiden selvityksen mukaan hoitokoti Kevätportissa oli asiakkaita myös viidestä muusta kunnasta (Pellon, Kolarin, Ylitornion, Sallan ja Keminmaan kunnista) Rovaniemen kaupungin lisäksi maaliskuussa 2018.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 35 §:ssä on säädetty valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Säännöksen 1 momentin mukaan valvontaviranomaisten on toimittava yhteistyössä tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan. Hallituksen esityksen (HE 302/2010

vp, s. 18) mukaan valvontaviranomaisiin kuuluu lupaviranomaisten lisäksi sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettu yksi tai useampi kunnan monijäseninen toimielin, joka vastaa sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvista tehtävistä.

Lain 35 §:n 2 momentin mukaan kunnan toimielimen on heti ilmoitettava tämän lain mukaisessa valvonnassa tietoonsa tulleista puutteellisuuksista tai epäkohdista asianomaiselle aluehallintovirastolle.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmeni, että kaupunki oli toimittanut aluehallintovirastolle asiakirjoja liittyen hoitokodille antamiinsa toimintakehotuksiin. Asiakirjoista ei ilmennyt sitä, että Rovaniemen kaupunki olisi toiminut yhteistyössä muiden yksikköön asukkaita sijoittaneiden kuntien kanssa. Kunnan ostaessa palvelun toisen kunnan alueella sijaitsevasta hoitokodista, kunta vastaa siitä, että hankittu palvelu vastaa sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta. Tiedossani ei ole esimerkiksi sitä, oliko Rovaniemen kaupungin ohjaus- ja valvontakäynnistä tehtyjä muistioita, joissa oli havaintoja muun muassa henkilöstön määrästä, lähetetty hoitokoti Kevätporttiin sijoittaneille muille kunnille tiedoksi tai ylipäätään muulla tavoin ilmoitettu havaituista puutteista.

Myös sijoittajakunta on velvollinen valvomaan, että sen toimintayksikköön sijoittamansa asiakas saa sellaista palvelua mistä on sovittu. Rovaniemen kaupunki ei ole voinut valvoa muiden kuntien sijoittamien asukkaiden palvelun toteutumista, koska sen tiedossa ei ole ollut eikä ole kuulunutkaan olla muiden kuntien asukkaiden palvelusuunnitelmien sisältö eikä myöskään toisen sijoittajakunnan ja hoitokodin kesken solmittu palvelusopimus. Toisaalta Rovaniemen kaupunki olisi voinut informoida sijoittajakuntia havaitsemistaan puutteista, jotta nämä olisivat voineet huomioida tämän omassa valvonnassaan.

Kiinnitän yleisellä tasolla Rovaniemen perusturvapalveluiden huomiota viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyteen tehostetun palveluasumisyksikön valvonnassa. Yhteistyö on tärkeää, jotta kaikkien hoitokodissa asuvien perusoikeudet, kuten oikeus riittävään sosiaalipalveluun, sekä oikeus saada laadultaan hyvää sosiaalihuolto turvataan mahdollisimman tehokkaasti.

### 3.4.2 Yksikön henkilöstömitoitus

#### 3.4.2.1 Näkemyksiä henkilöstömitoituksista

##### *Rovaniemi*

Rovaniemen perusturvapalveluiden 18.4.2018 antaman selvityksen mukaan hoivakoti Kevätportin *toimiluvan mukainen* henkilöstömitoitus on 0.8. Henkilökuntamitoitus on selvityksen mukaan laskennallinen arvio, jolla tarkoitetaan siitä, kuinka paljon yksittäisen asiakkaan hoito edellyttää hoitotyöhön kohdentuvaa työpanosta. Yhden työntekijän hoi-

työtyöhön kohdentuva työpanos on työehtosopimuksen mukainen viikkotuntimäärä 38,83 tuntia viikossa. Näin ollen henkilökuntamitoituksella 1 tarkoitetaan 38,83 hoitotyöhön kohdentuvaa työtuntia viikossa jaettuna kaikille viikon päiville 24 tuntia vuorokaudessa. Vastaavasti henkilökuntamitoitus 0,8 tarkoittaa 31,06 hoitotyön tuntia viikossa ja niin edelleen. Toimintayksikön kokonaismitoitus koostuu kaikkien asiakkaiden yhteenlaskettujen mitoituksivaatimusten keskiarvosta (viikkotyöntunteja). Siten henkilökuntamitoitus 1,5 ei tarkoita sitä, että yksittäisen asiakkaan hoitotyöhön kohdentuisi koko aikaisesti 1,5 työntekijän työpanos, vaan sitä, että yksittäisen asiakkaan tarvitsema hoito tulee katetuksi 58,24 työtunnilla viikossa.

Kaupunki arvioi myöhemmin syksyllä 2017 ja maaliskuussa 2018 henkilöstömitoituksen olleen riittävä hoitokoti Kevätportissa.

Rovaniemen kaupunki toisti 11.6.2019 antamassaan lisäselvityksessä aiemmin esittämänsä näkemyksensä, jonka mukaan Esperin Kevätportin henkilöstömitoitus on toimiluvan mukainen ja asiakkaiden palvelutarpeen edellyttämä.

Kaupungin näkemyksen mukaan tarkastelemalla pelkästään kuuden viikon asiakastyön kokonaistuntimäärää ei voida arvioida sitä, missä määrin toteutunut työ (tunnit) on kohdentunut läsnä olevien asiakkaiden tarpeiden mukaisiin tehtäviin. Lisäselvityksen mukaan on selvää, että asiakastyöhön tarvittavan henkilöstön määrä ei ole sama vuorokauden kaikkina aikoina, tai asiakkaiden ollessa poissa. Toimintayksikön asiakkaista on merkittävä osa päivittäin poissa koulun tai päivä-/työtoiminnan vuoksi, eikä henkilökunnan tarve näin ollen ole vakio vuorokauden kaikkina aikoina, vaan sitä on tarkasteltava vuorokausi- ja työvuorokohtaisesti sen arvioimiseksi, onko henkilökunnan määrä kulloisessakin työvuorossa riittävä läsnä olevien asiakkaiden palvelutarpeen kattamiseksi. Perusteltuna ei voida myöskään pitää asiakastyöhön kohdentuvan työpanoksen vähentämistä tukipalvelutehtävien perusteella, sillä Esperi Kevätportti hankkii tukipalvelut (ateriapalvelu, siivous, kiinteistöhoito) alihankintana, eikä henkilökunnan työpanosta näin ollen tarvitse juuri kohdentaa tukipalveluihin.

### *Esperi Care Oy*

Kevätportin yksikönpäällikön 28.8.2018 antaman selvityksen mukaan henkilöstömitoitus on ollut riittävä, jotta on saatu toteutettua asukkaiden hyvä ja laadukas hoito. Hänen mukaansa olemassa olevalla henkilöstöresurssimäärällä taataan ja turvataan asukkaiden perushoito kuntouttavalla työotteella. Selvityksen liitteenä oli henkilöstölista, jossa oli eriteltyinä vakituiset ja sijaiset sekä tuntityöntekijät, lista asukkaista, heidän kotikunnista ja palvelutarpeesta henkilöstömitoituksen osalta. Lisäksi yksikönpäällikön lausunnon liitteenä oli toteutuneet työvuorotaulukot.

Selvityksen mukaan yksikön työvuorolistat laaditaan kolmen viikon jaksolle kerrallaan. Työtuntimäärä kolmen viikon jaksolle määräytyy asiakasmääräilmoituksen mukaan. Tuntimäärään vaikuttaa selvityksen

mukaan montako asukasta on talossa ja millä mitoituksella asukkaat ovat. Esimiehen vastuulla on suunnitella listat siten, että jokaisessa työvuorossa on riittävä resurssimäärä tuntien puitteissa. Yksikönpäällikön selvityksen mukaan työvuorosuunnittelussa huomioidaan, jos asukkaalla on lisäresursseja henkilökohtaisen tuen vuoksi. Yksikössä esillä olevaan työvuorolistaan on hänen mukaansa merkattu koodilla missä solussa työntekijä työskentelee sekä kuka työntekijä työskentelee lisäresursoidun asukkaan kanssa. Sellaista asukasta, jonka mitoitus on 2.5, huolehtii hänelle merkitty työntekijä koko työvuoronsa ajan ja on tällöin pelkästään häntä varten. Alemmalla mitoituksella (1.5 tai sitä pienempi mitoitus) oleville asukkaille on merkitty työntekijä vuoroon, mutta tämä työntekijä auttaa myös muita asukkaita työvuoronsa aikana.

Esperi Care Oy:n aluepäällikön 5.7.2019 antaman lisäselvityksen mukaan osa-aikaisten ja kokoaikaisten työsuhteiden osalta ei ole olemassa normistoa, joka ohjaa palveluntuottajaa palkkaamaan henkilökuntaa tietynlaisiin työsuhteisiin. Tavoitteena on, että kokoaikaisia työntekijöitä on jokaisessa toimintayksikössä pääosa henkilöstöstä. Kevätporttiin on rekrytoitu aktiivisesti uutta kokoaikaista työntekijää, mutta rekrytointi ei ole tuottanut tulosta. Kokoaikaista työtä on tarjottu myös tuntityötä tekeville sijaisille, mutta he eivät ole olleet halukkaita ottamaan sitä vastaan. Selvityksen mukaan rekrytointi jatkuu edelleen.

Aluepäällikön mukaan yksikön toimiluvassa (25.5.2015) ei ole erikseen otettu kantaa tuki- ja avustavien tehtävien järjestämiseen. Vakiintuneen käytännön mukaisesti yksikön tukipalveluihin on osoitettu 0,1/asukas. Esperin Kevätportissa tukipalvelun käytännön järjestelyt on katsottu toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseksi järjestää niin, että hoitohenkilöstön työaika lisätään vastaavasti. Hoitohenkilöstön hoitotyön tunnit ovat lisäselvityksen mukaan mitoitettu niin, että ne kattavat myös tukipalvelutehtävät. Esimerkiksi jaksolla 22.4.-25.5.2019 asiakastarpeeseen perustuvien tuntien erotus oli 98,3 tuntia kolmen viikon jaksolla, mikä vastaa tukipalvelutehtävien tarvetta.

Lisäselvityksen mukaan yksikössä käy siivoaja, joka huolehtii yksikön yleisten tilojen siivouksesta. Ateriapalvelu lounaan ja päivällisen osalta on ulkoistettu (lounas ja päivällinen tuodaan yksikköön lämpimänä arkisin). Myös tämä työ sisältyy osaksi tukipalvelujen mitoitusta.

#### *Valvira*

Valvira arvioi omassa lausunnossaan toteutuneet henkilöstöresurssit niukoiksi. Valviran mukaan niukka henkilöstömäärä, henkilöstön vaihtuvuus ja suuri sijaisten määrä huomioiden asiakastarpeet, muodostavat riskin asiakasturvallisuudelle.

#### Valviran tarkastuspöytäkirja 27.3.2018

Valvira oli arvioinut toteutuneita työvuorolistoja tekemällään tarkastuksella 27.3.2018. Tarkastus oli perustunut Valviran saamiin tietoihin, joiden mukaan toimintayksikön asiakas- ja potilasturvallisuus oli vaarantunut ja yksikön toiminnassa oli useita puutteita.

Yksikössä oli tarkastushetkellä 13 asukasta. Toimintayksikkö jakaantui kolmeen ryhmään. Yksikössä oli myös haastavia asukkaita ja asukkaita, joilla oli mielenterveyden ongelmia. Kaikilla asukkailla oli kommunikaation ja vuorovaikutuksen haasteita. Erityisesti vaikeavammaisten henkilöiden palvelutarve arvioitiin suureksi. Valviran mukaan henkilöstömitoitus vaikutti pienehköltä sen vuoksi, että useat asukkaat tarvitsevat jatkuvaa valvontaa ja ohjausta.

Henkilöstön työvuorot painottuivat iltoihin ja viikonloppuihin. Vastuuhenkilön mukaan aamuisin henkilökuntaa on 2-3, joista yksi oli yövuorolainen. Iltaisin ja viikonloppuisin oli 5-6 henkilöä töissä ja yöllä yksi henkilö.

Pöytäkirjan mukaan käynnillä ilmoitettu henkilömäärä toteutui pääsääntöisesti myös työvuorolistojen mukaan (5.2.-8.4.2018). Henkilöstön vaihtuvuuden lisäksi Kevätportissa oli suhteellisesti suurehko määrä sijaisia. Henkilöstömitoitus oli kyseisten työvuorolistojen aikana 0,75-1,0. Sijaisten määrä suhteutettuna kokonaistuntimäärään oli 22-29 %.

Mitoitusta laskettaessa oli tarkastuspöytäkirjassa huomioitu työajaksi 116 tuntia / 3 viikkoa. Kokonaistuntimäärästä oli vähennetty Esperin hallintohenkilöstön tuntimäärät (21-57 tuntia/työvuorolista). Työvuorolistoissa noin puolet työntekijöistä oli sijaisia.

#### Valviran lausunto 31.10.2018

Valvira arvioi lausunnossaan toteutuneiden työvuorotaulukkojen (ajalta 26.2.-8.4.2018), asukkaiden henkilöstömitoituksen palvelutarpeiden ja vakituisten ja sijaisten sekä tuntityöntekijöiden listan perusteella henkilöstöressurssien riittävyyttä, osaamista ja pätevyyttä.

Valviran mukaan asiakkaiden palvelutarpeen mukaan henkilöstöressurssien kokonaistarve oli yhteensä 1561,94 tuntia kolmessa viikossa ja 3123,88 tuntia 6 viikossa. Mitoitusta laskettaessa työajaksi oli huomioitu 116,5 tuntia / 3 viikkoa ja lisäksi oli otettu huomioon asiakkaiden säännölliset ja tyypilliset poissaolot.

Toteutuneen työvuorolistan 26.2.-18.3.2018 mukainen työtuntien toteuma oli 1338,15 tuntia ja listan 19.3.-8.4.2017 toteuma oli 1430,26 tuntia. Kahden työvuorolistan toteuma oli siis yhteensä 2768,41 tuntia. Sen jälkeen, kun laskuissa oli tehty vähennys tukipalvelutehtäviin osallistumisesta (0,1 / asiakas ja koko osuus 1,3 työntekijää), tulokseksi saatiin käytettävissä olevaksi tuntimääräksi yhteensä 2465,51 tuntia / 6 viikkoa.

Lausunnon mukaan asiakastarpeen mukaisen tuntimäärän ja käytettyjen tuntien erotus oli siten 658,37 tuntia, joka tarkoittaa 6 viikossa 2,8 henkilön työpanosta. Työvuorolistoilla olevien hallintohenkilökuntaan kuuluvien henkilöiden (3 henkilöä) työntunteja ei laskettu mukaan,



koska heidän työpanoksensa eivät sisältäneet asiakastyötä. Asiakas-  
tarpeeseen perustuvasta työtuntimäärästä oli vähennetty myös asiak-  
kaiden oletetut poissaolot. Asukkaiden päivätoiminnassa tai koulussa  
oloajalta ei oltu tehty vähennyksiä.

Valviran mukaan Kevätportissa oli useita sijaisia, joiden työpanos vaihtelee muutamasta tunnista ylöspäin. Työvuorolistalla 26.2.-18.3.2018 oli vakituisia yksikössä työskenteleviä 10 ja sijaisia 12 sekä lisäksi työvuorolistalla on Esperin hallintohenkilökuntaan kuuluvia henkilöä (3 henkilöä). Työvuorolistalla 19.3.-8.4. vakituisia oli 11 ja sijaisia 10 sekä hallintohenkilökuntaa 3. Sijaisten työaika työvuorolistoilla oli noin 30 % tai yli työvuorolistan kokonaistoteumasta.

Valviran näkemyksen mukaan niukat henkilöstöresurssit, sijaisten suuri määrä sekä kysymyksessä olevan yksikön asiakastarve, muodostavat yhteisvaikutuksiltaan riskin asiakasturvallisuudelle. Vaihtuvilla työntekijöillä voi olla merkittävä vaikutus myös asiakkaiden arkeen tuoden levottomuutta ja turvattomuutta. Vaihtuva henkilöstö kuormittaa myös vakituista henkilökuntaa, koska poissaolon jälkeen sijainen tulee perehdyttää ainakin joiltakin osin. Valviran näkemyksen mukaan työnantajan on huolehdittava tehokkaasta rekrytoinnista. Sijaispalvelun käyttöönotto ei kaikilta osin ratkaise henkilökunnan vaihtuvuutta, ellei sijaisten määrä merkittävästi vähene. Hallintohenkilökuntaa ei Valviran näkemyksen mukaan voi laskea henkilöstömäärään, koska he eivät osallistu asiakastyöhön.

#### Valviran tarkastuspöytäkirja 3.5.2019 (Dnro V/20998/2018)

Valviran tekemän tarkastuksen ajankohdalta saaduista työvuorolistoista (22.-12.5.2019) ilmeni, että toteutuneet työvuorot (työtunnit) vastasivat määrällisesti asiakkaiden palvelutarpeen mukaista tuntimäärää. Lyhytaikaisten sijaisten käyttämä tuntimäärä vastasi 1,4 työntekijän työpanosta. Valviran mukaan lyhytaikaisten sijaisten lukumäärä vaikutti kuitenkin suurelta suhteesta vakinaisten työntekijöiden lukumäärään.

#### 3.4.2.2 Arviointi

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan toimintayksikössä tulee olla riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja varusteet sekä toiminnan edellyttämä henkilöstö. Pykälän 2 momentin mukaan henkilöstön lukumäärään tulee olla riittävä palvelujen tarpeeseen ja asiakkaiden lukumäärään nähden.

Lain esitöissä (HE 302/2010 vp) on todettu, että mitä intensiivisemmästä palvelusta on kysymys sitä suuremmat vaatimukset kohdistuvat henkilöstön määrään ja ammattitaitoon.

Lainsäädännössä ei ole nimenomaisia säännöksiä henkilöstön mitoittamisesta, joiden avulla voitaisiin yksiselitteisesti arvioida henkilöstön riittävyyttä. Lainsäädäntöön ei myöskään sisälly hoitohenkilöstön ja tehostetussa asumispalvelussa asuvien välistä suhdelukua koskevia säännöksiä.

Asiakkaiden toimintakyky ja avun tarve on henkilöstön mitoittamisen peruslähtökohta. Asiakkaiden määrä ja heidän palveluntarpeensa viime kädessä ratkaisee, mikä on kussakin yksikössä riittävä henkilöstömitoitus ja millaista osaamista henkilökunnalta edellytetään.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on kehittänyt laskentakaavan suunnitellun ja toteutuneen ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoituksen laskentaan. Toteutunutta henkilöstömitoitusta voidaan arvioida esimerkiksi vähintään viikon ajalla toteutuneena työaikana (tunteina), joka laskennallisesti palautetaan henkilöstö/asiakas tunnuslukuun. THL:n sivuilta löytyy esimerkki henkilöstömitoituksen laskentakaavasta <https://www.thl.fi/fi/web/ikaantyminen/toimivat-vanhuspalvelut/vanhuspalvelujen-tila/vanhuspalvelujen-asiakkaat-henkilosto-ja-johtaminen>.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmeni, että Rovaniemen kaupunki oli ajalla 31.5.-30.9.2017 havainnut puutteita hoitokodin henkilöstömitoituksessa. Ennen kaupungin 31.8.2017 antamaa toimintakehotusta kaupungin edustajat olivat kaikissa tapaamisissa ja ohjaus- ja arviointikäynneillä (ainakin 5.6.2017, 22.6.2017, 27.6.2017 ja 20.7.2017) nostaneet esille hoitokodin henkilöstörakenteen ja –mitoituksen.

Minulle ei ole aihetta epäillä, että kaupunki olisi laiminlyönyt, viivytellyt tai muutoinkaan menetellyt lainvastaisesti valvoessaan hoitokodin henkilöstömitoitusta edellä mainittuna aikana.

#### 3.4.2.3 Muu arviointi

Kiinnitin huomiota saamissani selvityksissä oleviin ristiriitaisuuksiin ja epäselvyyksiin henkilöstömitoituksen laskennassa.

Valviran lausunnon liitteenä olevasta laskelmasta ilmeni, että ajanjaksona 26.2.-18.3.2018 oli hoitokodissa ollut 13 asiakasta. Heidän hoitoisuusmitoituksensa oli määritelty 0,8 – 2,5 välille. Asukkaista 8 oli laskelman mukaan ollut joka päivä paikalla, neljä asukasta oli ollut 5 päivää viikossa ja yksi asukas oli ollut 4 päivää viikossa paikalla. Valviran lausunnon liitteestä ilmeni asiakkaiden nimet, yksilökohtaiset hoitoisuusmitoitukset, toteutuneet työtunnit per päivä ja 3 viikon ajalta, asiakkaiden paikallaolo päivät viikossa ja 3 viikon ajalta sekä tuntimäärän tarve asiakastarpeen perusteella.

Rovaniemen kaupungin lisäselvityksen liitteenä olevasta laskelmasta (Kevätportin henkilöstömitoituslaskelma 2018) puolestaan ilmeni, että ajalla 26.2.-18.3.2018 asiakkaiden määrä oli vaihdellut päiväkohtaisesti siten, että vähimmillään asumisyksikössä oli ollut 5 asiakasta ja enimmillään 12 asiakasta paikalla. Lisäselvityksen mukaan laskelmassa ei ollut huomioitu päivittäisiä päiväaikaista poissaoloja, kuten päivätoimintoihin (pajalla/koulussa) osallistumista.

Kaupungin laskelman asiakkaiden määrä erosi Valviran tekemästä laskelmasta eikä laskelma ollut tämän vuoksi suoraan verrannollinen Valviran tekemään laskelmaan.

Kaupungin toimittamassa laskelmassa oli esitetty luettelona työntekijöiden nimien alkukirjaimia ja siinä oli jätetty taulukon ulkopuolelle kolme henkilöä, joita työaikoja ei ollut laskettu mukaan (syynä "hallinto").

Lisäksi asiassa esitettiin erilaisia tulkintoja liittyen hoitokodin tukipalvelujen laskentaan.

Valviran lausunnossa todettiin, että hoitokodin henkilökunnan osallistuksessa tukipalvelutehtäviin, oli tästä työstä tehtävä laskennallinen vähennys 0,1/asiakas. Valviran mukaan tukipalvelujen osuus oli siten 1,3 työntekijää tarkoittaen kahden viikon vuorolistassa yhteensä 302,9 tuntia, joka vähennetään työtuntien toteumasta.

Valviran tarkastuspöytäkirjan mukaan (Dnro V/20998/2018) hoitohenkilöstölle kuuluu seuraavia tukipalvelutehtäviä: asukkaiden huoneiden siivous, pyykinpesu, ruuan esille laitto ja viikonloppuisin sen lämmitys. Lisäksi henkilökunta vastaa välipalojen valmistamisesta ja siihen liittyvistä muista tehtävistä.

Kaupungin näkemyksen mukaan Esperi Care Oy tuottaa tukipalvelut pääasiassa alihankintana (siivous, ateriapalvelut, kiinteistöhuolto ja turvapalvelut), jolloin vähennystä ei sen mielestä ole tukipalveluista tarpeen tehdä. Vaatehuoltoa ei kaupungin mukaan lasketa tukipalvelutehtäviin, koska reilu enemmistö yksikön asiakkaista on vastannut itse vaatehuollostaan ohjattuna. Kaupungin näkemyksen mukaan henkilökunnan toteutunut työpanos voidaan katsoa kohdistuneen varsinaiseen asiakastyöhön kokonaisuutena.

Esperi Care Oy:n 5.7.2019 antaman selvityksen mukaan yksikön toimiluvassa 25.5.2015 ei ole erikseen otettu kantaa tuki- ja avustavien tehtävien järjestämiseen. Vakiintuneen käytännön mukaisesti yksikön tukipalveluihin on osoitettu 0,1 / asukas. Selvityksen mukaan Kevätportissa tukipalvelujen käytännön järjestelyt oli katsottu toiminnallisesti tarkoituksenmukaiseksi järjestää niin, että hoitohenkilöstön työaika lisätään vastaavasti. Hoitohenkilöstön hoitotyön tunnit olivat selvityksen mukaan mitoitettu niin, että ne kattavat myös tukipalvelutehtävät. Esimerkiksi jaksolla 22.4.-25.5.2019 asiakastarpeeseen perustuvien tuntien erotus on 98,3 tuntia kolmen viikon jaksolla, mikä vastaa tukipalvelutehtävien tarvetta. Lisäksi yksikössä käy siivoja, joka huolehtii yksikön yleisten tilojen siivouksesta. Ateriapalvelu lounaan ja päivällisen osalta on ulkoistettu (lounas ja päivällinen tuodaan yksikköön lämpimänä arkisin). Myös tämä työ sisältyy osaksi tukipalvelujen mitoitusta.

Edellä kerrottu voi selittää Valviran ja kaupungin tekemien laskelmien eroja ajalla 26.2.-18.3.2018. Kaupungin mukaan henkilöstön määrä suhteutettuna läsnä olevien asiakkaiden mitoituksen keskiarvoon ylitti tuolloin minimivaatimuksen 139,99 tunnilla. Mikäli tukipalvelut laskettaisiin kaupungin laskelmassa toisin tuloksena olisi kuitenkin nähdäkseni minimivaatimuksen alittava henkilöstömitoitus.

Yhdyn Valviran näkemykseen siinä, että hoivakodissa oli ollut niukat henkilöstöresurssit ja vaihtuvia työntekijöitä (sijaisia) oli ollut suuri määrä ajanjaksolla 26.2.-18.3.2018. Vaihtuvilla työntekijöillä voi olla merkittävä vaikutus myös asiakkaiden arkeen tuoden levottomuutta ja turvattomuutta. Lisäksi vaihtuva henkilöstö kuormittaa myös vakituista henkilökuntaa, koska poissaolon jälkeen sijainen tulee perehdyttää ainakin joiltakin osin.

Korostan yleisellä tasolla, että asukkaiden mahdollisuus normaaliin elämään ja tarvittavaan hoitoon tulee turvata kaikkina vuorokauden aikoina. Yövalvonnan mitoituksessa on otettava huomioon asiakkaat, jotka tarvitsevat kahden auttajan apua. Toimintayksikössä on oltava sen toimintaa ja asumispalveluissa olevien henkilöiden erityisiin tarpeisiin nähden määrältään ja ammattitaidoltaan riittävä henkilöstö. Tämä on yksi olennainen tekijä, jolla turvataan laadukas ja ihmisarvoa kunnioittava hoito ja hoiva. Myös muutokset asukkaiden hoitoisuudessa tulee ottaa asianmukaisesti huomioon henkilöstömitoituksessa.

Koska Valviran 3.5.2019 suorittamalla tarkastuksella ilmeni, että tarkastusajankohtana (22.4.-12.5.2019) toteutuneet työvuorot vastasivat määrällisesti asiakkaiden palveluntarpeiden mukaista tuntimäärää, ei asia anna minulta tältä osin aihetta enempään toimenpiteisiin.

### 3.4.3 Henkilökunnan koulutus ja perehdyttäminen

#### Koulutus

Esperi Care Oy:n 8.4.2018 antaman selvityksen mukaan toimiluvan ja tilaajan vaatimusten mukaisesti Kevätportin henkilökunta on koulutettuja sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia; lähihoitajia, sosionomeja, yhteisöpedagogi ja kasvatustieteiden maisteri. Yksikön päällikkö (sosionomi AMK) toimii lähiesimiehenä ja yksikön toimiluvasta vastaavana.

Valviran lausunnon mukaan yksikönpäälliköltä saadun selvityksen mukaan yksikössä työskentelee vakituisessa työsuhteessa pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, lähihoitajia ja sosionomeja. Kahdella vakituisella työntekijällä ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon ammattitutkintoa. Sijaisista osalla on sosiaali- ja terveydenhuollon tutkinto ja osa on opiskelijoita.

Valviran mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) sekä terveydenhuollon ammattihenkilölain (559/1994) mukaan yhteisöpedagogi ja kasvatustieteiden maisteri eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä eivätkä he näin ollen voi osallistua kaikkiin työtehtäviin ilman asianmukaista koulutusta. Kyseisiä työtehtäviä ovat esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden sekä lääkehoidon toteuttaminen. Valvira ei ollut havainnut muuta huomautettavaa työntekijöiden koulustausta.

Henkilöstön osaamisen suhteen Valvira korosti lausunnossaan yleisesti, että työnantajalla on vastuu työntekijöidensä täydennyskoulutuksesta. Sosiaalihuollon ammattihenkilölain (2015/817) 5 §:n mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilön työnantajan tulee luoda edellytykset sille, että ammattihenkilö saa työssään tarvittavan perehdytyksen ja että hän voi osallistua ammattitaitonsa kehittämiseksi tarpeelliseen täydennyskoulutukseen. Ammattihenkilö puolestaan on velvollinen ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoaan sekä perehtymään ammattitoimintaansa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin.

Yhdyn Valviran lausuntoon edellä todetulta osin.

#### Perehdytys

Esperi Care Oy:n 8.4.2018 antaman selvityksen mukaan uudet työntekijät perehdytetään tehtäviinsä Esperin perehdytysohjelman sekä Kevätportin oman ohjeistuksen mukaisesti yksilökohtaisesti vastaamaan jokaisen asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin. Uudelle työntekijälle nimitetään oma perehdyttäjä. Perehdytyksen tukena käytetään perehdytyskorttia ja esimiehen vastuulla on seurata perehdytyksen toteutumista ja työntekijän selviytymistä tehtävistään. Esperi panostaa perehdytykseen, sillä hyvällä perehdytyksellä halutaan sitouttaa työntekijä työyhteisöön ja varmistetaan asukkaiden hyvä palvelu. Työntekijöiden työhyvinvointi on Esperille tärkeä asia.

Valviran tarkastuspöytäkirjan (27.3.2018) mukaan työntekijöiltä saadun tiedon mukaan Kevätportissa perehdytetään uusia työntekijöitä. Tarkastushetkellä yksi työntekijä oli parhaillaan perehdytyksessä ja häntä ei laskettu varsinaiseen henkilöstövahvuuteen. Yksikössä oli olemassa perehdytysohjelma.

Valviran toisen tarkastuspöytäkirjan (3.5.2019) mukaan uudet työntekijät perehdytetään kolmen päivän ajan. Uusille sijaisille oli varattu perehdytykseen yksi työpäivä. Hoitokodissa on käytössä yleisen perehdytyslomakkeen lisäksi asiakaskohtainen perehdytys.

#### Arviointi

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että hoitokodissa olisi laiminlyöty tai muutoin menetelty epäasianmukaisesti uusien työntekijöiden perehdyttämisessä. Tämän vuoksi asia ei johtanut puoleltani enempään.

#### 3.4.4 Rajoitustoimenpiteiden käyttö

Huomioni kiinnittyi Rovaniemen perusturvapalveluiden selvityksen liitteissä siihen, että hoitokoti Kevätportin omavalvontasuunnitelmaan ei ollut tehty kaikkia kaupungin 20.7.2017 neuvonta ja valvontakäynnillään edellyttämiä toimenpiteitä, jotka kävivät ilmi palveluesimiehen 21.7.2017 laatimasta muistiosta.

Ohjaus- ja valvontakäynnillä nimittäin kehoitettiin, että omavalvontasuunnitelmaan, jota tuolloin päivitettiin, lisätään itsemääräämisoikeuden vahvistamisen periaatteet sekä rajoittamistoimenpiteiden käytön ja

päätöksenteon menettelytapaohjeistus kehitysvammaisten erityishuolosta annetun lain mukaisesti.

Selvityksen mukaan hoitokoti Kevätportti päivitti omavalvontasuunnitelman 24.8.2017. Hoitokodin omavalvontasuunnitelmaan ei ollut kuitenkaan lisätty itsemääräämisoikeuden vahvistamisen periaatteita ja rajoittamistoimenpiteiden käytön ja päätöksenteon menettelytapaohjeistusta kehitysvammalain 10.6.2016 voimaan tulleiden säännöksiin mukaisesti.

Myös Valvira kiinnitti tarkastuksillaan 27.3.2018 ja 3.5.2019 huomiota siihen, että omavalvontasuunnitelma sisälsi itsemääräämisoikeuden rajoittamisesta osittain vanhan kehitysvammalain mukaisen ohjeistuksen ja muutoinkin virheellistä ja puutteellista tietoa tarkastuspöytäkirjoista tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan Valvira voi antaa määräyksiä omavalvontasuunnitelman sisällöstä, laadimisesta ja seurannasta. Espero Care Oy:n 5.7.2019 antaman vastineen mukaan omavalvontasuunnitelmaa päivitettiin Valviran tarkastuksen jälkeen 14.5.2019.

Siltä osin kun kantelussa (EOAK/1826/2018) kiinnitettiin huomiota rajoitustoimenpiteiden käyttöön, totean vielä seuraavan.

Valviran lausuntoonsa liittämässä tarkastuspöytäkirjassa todettiin, että hoitokoti Kevätportissa oli käytetty vähän rajoitustoimenpiteitä. Pääsääntöisesti rajoitustoimenpiteinä on käytetty sängynlaitoja, pyörätuolin turvavöitä, WC-tuolien turvavöitä sekä seisomatelineissä käytettyjä turvavöitä. Valviran tarkastajat havaitsivat tarkastuksellaan myös rajoitustoimenpiteiden tunnistamisessa puutteita. Lisäksi hoitokodin huomiota oli kiinnitetty siihen, että mikäli sängynlaitojen tai WC-istuinten vöiden käyttö on säännöllistä ja pitkäaikaista, tulee rajoitustoimenpiteistä tehdä valituskelpoinen päätös.

Valviran ilmoitti tarkastuspöytäkirjassaan (3.5.2019 tehty ennalta ilmoittamaton tarkastuskäynti) käsityksensä, että kehitysvammalain toteuttaminen suhteessa itsemääräämisoikeuden tukemiseen ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön oli ollut hoitokoti Kevätportissa puutteellista. Päätösten puuttuminen ja kirjausten puutteellisuus/puuttuminen vaarantavat asiakkaan oikeusturvan toteutumisen. Päätösten sisältöön tulisi myös kiinnittää huomiota.

Arviointi

Totean, että Valvira on tarkastuskäynneillään jo kiinnittänyt huomiota itsemääräämisoikeuden tukemiseen ja rajoitustoimenpiteiden käyttöön hoitokoti Kevätportissa. Tämän vuoksi kiinnitän huomiota vain seuraavaan.

Omavalvontasuunnitelman (päivitetty 11.2.2019) mukaan hoitokoti Kevätportin palvelumuoto on tehostettua palveluasumista kehitysvam-

maisille nuorille ja aikuistuvilla nuorilla, jotka kuuluvat avohuollon tukitoimen, kehitysvammaisten erityishuoltolain tai vammaispalvelulain piiriin.

Käytössäni olevista asiakirjoista ei ilmennyt sitä, oliko kaikille asukkailla tehty kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (jäljempänä kehitysvammalaki) mukaista erityishuolto-ohjelmaa. Valviran minulle antaman lausunnon liitteenä oli ollut Rovaniemen perusturvapalveluiden toimittamia viranhaltijapäätöksiä asumispalveluista. Viidelle asiakkaalle päätös oli tehty vammaispalvelulain nojalla ja yhdelle asiakkaalle päätös oli tehty kehitysvammalain nojalla erityishuoltona.

Yksikönpäällikön 2.5.2019 antaman selvityksen mukaan ainoastaan yhdellä asukkaalla ei ollut erityishuolto-ohjelma voimassa. Saamani tiedon mukaan yksikönpäällikkö oli tehnyt kyseisenä päivänä sosiaalityöntekijälle pyynnön asiakkaan erityishuolto-ohjelman päivittämisestä.

Vammaispalvelulain 4 §:n mukaan kehitysvammalaisissa tarkoitettulle henkilölle järjestetään hänen vammaisuutensa edellyttämiä palveluja ja tukitoimia ensisijaisesti vammaispalvelulain nojalla siltä osin kuin ne ovat hänen palvelutarpeeseensa nähden riittäviä ja sopivia sekä muutokin hänen etunsa mukaisia.

Kehitysvammalain 34 §:n mukaan erityishuollon yksilölliseksi toteuttamiseksi erityishuollon johtoryhmän tai sen määräämissä rajoissa toimintayksikön vastaavan johtajan tulee hyväksyä erityishuolto-ohjelma jokaista erityishuollon tarpeessa olevaa henkilöä varten.

Mahdollista on, että vammaispalvelulakia ja kehitysvammalakia sovelletaan toisiaan täydentävänä. Henkilölle voidaan järjestää esimerkiksi henkilökohtaista apua kodin tai toimintayksikön ulkopuolelle, mutta henkilön tarvitsema ohjaus ja valvonta toimintayksikössä järjestetään kehitysvammalain nojalla (KHO 29.5.2012 T 1389).

Vammaispalvelulain 3 a §:n mukaisen palvelusuunnitelman laatiminen ei poista velvollisuutta laatia kehitysvammalain mukaista erityishuolto-ohjelmaa erityishuollon tarpeessa olevalle henkilölle. Erityishuolto-ohjelmaan tulee kirjata kaikki ne palvelut, joita henkilölle myönnetään kehitysvammalain nojalla. Erityishuolto-ohjelman tulee olla säädösten mukaisesti hyväksytty ja siitä tulee antaa muutoksenhakukelpoinen päätös.

Kehitysvammalakiin on lisätty itsemääräämisoikeuden vahvistamista ja sen rajoittamisen edellytyksiä koskevat säännökset. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa erityishuollossa olevan henkilön itsemääräämisoikeutta ja itsenäistä suoriutumista sekä vähentää rajoitustoimenpiteiden käyttöä erityishuollossa. Laissa vahvistetaan erityishuollossa olevien kehitysvammaisten henkilöiden oikeusturvaa, koska laissa on säädetty rajoitustoimenpiteiden kirjaamisesta ja jälkiselvittelystä ja virka- ja vahingonkorvausvastuusta.

Kiinnitän yleisellä tasolla hoitokoti Kevätportin huomiota siihen, että kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä saa käyttää vain silloin, kun palveluasumista järjestetään erityishuoltona tehostetussa palveluasumisessa ja vain silloin kun asiakkaan ympärivuorokautinen palveluasuminen on järjestetty erityishuoltona. Tällöin asiakkaan kohdalla voidaan käyttää kehitysvammalain säädettyihin edellytyksiin rajoitustoimenpiteitä, kuten rajoittavia välineitä päivittäisissä toiminnoissa (kehitysvammalain 42 k §). Edellytyksenä rajoitustoimenpiteiden käytölle on, kuten Valvira lausunnossaan totesi, että tehostetun palveluasumisen yksiköllä on käytettävissään riittävä lääketieteen, psykologian ja sosiaalityön asiantuntemus vaativan hoidon ja huolenpidon toteuttamista ja seuranta varten.

Koska hoitokodissa voi olla myös vammaispalvelulain nojalla asiakkaita, joihin ei siis voi käyttää kehitysvammalain mukaisia rajoitustoimenpiteitä, suosittelen hoitokotia huomioimaan tämän omavalvontasuunnitelman laadinnassa.

### 3.5 Lapin aluehallintoviraston menettely

#### 3.5.1 Kantelut

Kantelija arvosteli aluehallintoviraston menettelyä, koska se ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin vanhempien hätähuuto/avunpyyntökirjelmän (10.10.2017) pohjalta. Hänen mukaansa sosiaalihuollon ylitarkastaja ei ollut kirjannut aluehallintovirastoon tullutta ilmoitusta kanteluksi. Ylitarkastaja oli kantelun mukaan neuvonut kehitysvammaisten nuorten vanhempia, ettei kantelua kannata tehdä, sillä asiassa oli kysymys vanhempien mielipiteistä.

Kantelun mukaan sama sosiaalihuollon ylitarkastaja oli siirtynyt Rovaniemen kaupungin perusturvapalveluiden palvelupäälliköksi 1.1.2018 alkaen. Kantelija tiedusteli, oliko sosiaalihuollon ylitarkastaja esteellinen käsittelemään kiistanalaista Kevätporttiasiaa sittemmin kaupungin viransijaisena, koska hänellä oli ennakkokäsitys hoitokodin asioista.

Myös toisessa kantelussa (EOAK/1141/2018) arvosteltiin aluehallintoviraston menettelyä, koska se ei ollut valvonut hoitokodin menettelyä ja palvelun asianmukaisuutta.

#### 3.5.2 Rovaniemen perusturvapalveluiden selvitys

Rovaniemen perusturvapalveluiden selvityksestä ilmenee, että aluehallintovirasto oli ennen edellä mainittua sähköpostiviestiä (10.10.2017) ottanut yhteyttä Rovaniemen kaupunkiin 28.7.2017 sen arvioimiseksi, oliko asiassa syytä käynnistää aluehallintoviraston toimenpiteitä. Rovaniemen kaupunki toimitti tuolloin aluehallintovirastolle kopion asiaan liittyvistä asiakirjoista ja antamistaan toimintakehotuksista.



Selvityksen mukaan Lapin aluehallintovirasto ilmoitti 30.7.2017 pitäväänsä Rovaniemen kaupungin toimenpiteitä riittävinä, eikä aluehallintoviraston toimenpiteille ollut tarvetta.

Myös aluehallintoviraston sosiaalihuollon ylitarkastajan selvityksen mukaan päätös siitä, että Kevätporttia koskeva valvonta oli riittävällä tasolla jo Rovaniemen kaupungin tekemänä, oli tehty jo kesällä 2017, jolloin hän oli saanut useita selvityksiä kaupungin toimenpiteistä.

### 3.5.3 Sosiaalihuollon ylitarkastajan (virkavapaalla) selvitys

Sosiaalihuollon ylitarkastaja (virkavapaalla) A --- kertoi antamassaan selvityksessä työskennelleensä aluksi Valviran Rovaniemen yksikön palveluksessa ylitarkastajana marraskuusta 2012 joulukuuhun 2014, jolloin hän siirtyi Lapin aluehallintovirastoon sosiaalihuollon ylitarkastajan virkaan. Lapin aluehallintoviraston sosiaalihuollon ylitarkastajan virassa hänen vastualueensa kuuluivat muun muassa vammaisten ja kehitysvammaisten henkilöiden palveluihin liittyvät sosiaalihuollon asiat.

A ilmoitti olleensa virkavapaalla Lapin aluehallintovirastosta hoitaakseen Rovaniemen kaupungissa määräaikaisena viranhaltijana aikuisten ja työikäisten palvelujen palvelualuepäällikön tehtävää 16.1.2018 alkaen.

A oletti antamassaan selvityksessä kantelijan viittaavan kantelussaan hoitokodin asukkaan omaisen 10.10.2017 Lapin aluehallintoviraston johtaja B:n --- lähettämään sähköpostiviestiin. Hänellä ei ollut selvityksen antohetkellä viestiä käytössään, joten hän ilmoitti vastaavansa asiaan muistinvaraisesti.

A:n --- mukaan kyseessä oleva sähköpostiviesti oli otsikoitu vanhempien hätähuudoksi tai avun pyynnöksi, ei kanteluksi. Omaisen sähköpostiviesti oli varsin pitkä ja siihen oli liitetty useita liitetiedostoja. Viesti sisälsi runsaasti kuvauksia erilaisista tapahtumista ja sattumuksista Kevätportissa, huolenilmauksia ja selvityksen antajan muistin mukaan myös muita henkilöitä kuin viestin lähettäjän omaista koskevia asioita. Viesti oli päätynyt pyyntöön johtaja B:lle --- neuvoa vanhempia siinä, mitä heidän tulisi jatkossa tehdä.

B --- oli selvityksensä mukaan soittanut sähköpostiviestin lähettäjälle joko samana tai viimeistään seuraavana päivänä siitä, kun sai tiedokseen johtajan hänelle vastattavaksi välittämän viestiin. Lähetetty viesti oli A:n mukaan siinä määrin yleisellä tasolla kirjoitettu ja yksilöimätön, että siitä ei käynyt tarkalleen selville missä tarkoituksessa se oli lähetetty aluehallintovirastoon tai mitä odotuksia lähettäjällä tai muilla vanhemmilla asian suhteen oli.

A:n --- selvityksen mukaan, mikäli kirjoittajat olisivat ilmoittaneet tarkoitaneensa kirjoituksen kanteluksi, se olisi sellaiseksi kirjattu ja käsitelty.

Valvonnan osalta asia ei edellyttänyt aluehallintoviraston toimenpiteitä, koska kirjoituksessa mainitut asiat olivat jo Rovaniemen kaupungin valvonnassa hoidettavana. Sähköpostikirjoituksessa ei varsinaisesti tullut esiin mitään sellaista uutta, jonka nojalla olisi tullut käynnistää valvonta asioissa, joista aluehallintovirasto oli jo saanut kesällä 2017 Rovaniemen kaupungin selvityksen kaupungin tekemistä toimenpiteistä.

A --- ilmoitti selvityksessään, ettei hän enää luonnollisestikaan voinut muistaa puhelun tarkkaa kulkua ajan kulumisen vuoksi. Hän muisti kuitenkin jääneensä puhelun jälkeen siihen käsitykseen, että kyseessä ei ollut kantelu, vaan viestin lähettäjä jäi pohtimaan kantelun tekemistä erikseen muiden vanhempien kanssa ja palaa sitten asiaan joko ilmoittamalla, että kyseinen viesti on kantelu, tai tekemällä erillisen kantelun aluehallintovirastolle. Asia ei siten A:n --- mielestä ollut tullut vireille aluehallintovirastoon kanteluna, joten sitä ei kanteluna myöskään kirjattu. Hän myös muisti, että puhelu kesti poikkeuksellisen pitkään, joten hän arveli käyneensä varsin perusteellisesti läpi kantelun tekemiseen ja käsittelemiseen liittyviä asioita.

A --- kertoi tulostaneensa viestin liitetiedostoiheen, koska lähetetty viesti oli kooltaan varsin suuri ja koska sähköpostijärjestelmä ei muutoinkaan ole oikea säilytyspaikka tällaiselle materiaalille. Hän kertoi laittaneensa asiakirjat odottamaan omaisen yhteydenottoa, mutta viestin lähettäjä ei ollut palannut asiaan siihen mennessä, kun hän siirtyi 16.1.2018 kaupungin palvelukseen.

A:n --- arvioidessa asiaa jälkikäteen, asiaa ei olisi tullut ryhtyä selvittämään puhelimitse vaan kirjeitse ja asettaa asiakirjan täydennykselle ja täsmennykselle määräaika, jottei asian vireille tulosta olisi jäänyt epäselvyyttä kummallekaan osapuolelle.

#### 3.5.4 Aluehallintoviraston selvitys

Lapin aluehallintovirasto viittasi aluksi asiaa aluehallintovirastossa käsitelleen A:n --- selvitykseen.

Lisäksi aluehallintovirasto totesi, että peruspalvelut, oikeusturva ja luvat –vastuualueen johtaja B --- oli siirtänyt sähköpostitse tulleen yhteydenoton sille asiantuntijavirkamiehelle eli sosiaalihuollon ylitarkastaja A:lle ---, jonka tehtäviin asian käsittely kuului. A:n --- selvityksestä ilmenee tarkemmin, miten asian käsittely oli tämän jälkeen edennyt.

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan kaikki virastoon saapuvat hallintokantelut kirjataan aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmään. Viraston kirjaamoon ja myös suoraan virkamiehille saapuu kuitenkin jatkuvasti yhteydenottoja, jotka eivät ole selkeästi tunnistettavissa hallintokanteluiksi – ja joita ei välttämättä ole sellaisiksi tarkoitettukaan. Näissä tilanteissa virkamies on ensisijaisesti yhteydessä viestin lähet-

täjään ja pyrkii selvittämään, missä tarkoituksessa yhteydenotto aluehallintovirastoon oli tapahtunut. Yhteydenoton johdosta virkamies voi esimerkiksi antaa hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa, selvittää kanteluprosessia tai ohjata henkilöä ottamaan yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ilman, että yhteydenottoa kirjataan lainkaan aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmään.

### 3.5.5 Lainsäädäntö

Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen. Jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on hallintolain 22 §:n mukaan kehotettava lähettäjää määräjassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta säädetyn asetuksen 6 §:n mukaan asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäväksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista (6 §:n 1 momentin 2 kohta).

## 3.6 Arviointi

### 3.6.1 Kirjoituksen käsittely

Totean aluksi, että aluehallintovirastolla on harkintavaltaa siinä, katsooko se saapuneen kirjoituksen kanteluksi ja mihin toimenpiteisiin se asian johdosta ryhtyy ja missä laajuudessa se selvittää asiaa.

Selvityksen mukaan aluehallintovirasto oli arvioinut, että asia ei ollut tullut vireille hallintokanteluna ja tämän vuoksi sitä ei ollut kirjattu aluehallintovirastojen asianhallintajärjestelmään.

Käytettävissäni olevista asiakirjoista ilmenee, että aluehallintoviraston johtaja B --- oli vastannut viestin lähettäjälle viestin lähettämispäivänä (10.10.2017) kiittäen lähettäjää ilmoituksesta ja ilmoittaen, että sosiaalihuollon ylitarkastaja A --- on häneen yhteydessä.

Saamani selvityksen mukaan sosiaalihuollon ylitarkastaja oli arvioinut aluehallintovirastoon saapunutta sähköpostiviestiä (yleisellä tasolla yksilöimätön kirjoitus) ja hän oli ollut puhelimitse yhteydessä viestin lähettäjään kantelun tekemiseen ja käsittelemiseen liittyvissä asioissa. Puhelun jälkeen hän oli jäänyt odottamaan sitä, palaako viestin lähettäjä myöhemmin asiaan.

Sosiaalihuollon ylitarkastajan mukaan, mikäli kirjoittajat olisivat ilmoittaneet tarkoitaneensa kirjoituksen kanteluksi, se olisi sellaiseksi kirjattu ja käsitelty.

Saamani selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä asiassa menetellyn lainvastaisesti.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että mikäli asiassa olisi menetelty siten kuin A --- jälkikäteen arvioi (kirjeitse asetettu määräaika asiakirjan täsmennykselle), niin tällöin asia olisi mielestäni edellyttänyt asian kirjaamista asianhallintajärjestelmään, koska viranomaisen on viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta säädetyn asetuksen 6 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan tehtävä asiakirjarekisteriin merkintä suorittamastaan välitoimenpiteestä.

### 3.6.2 Esteellisyys

Kantelijan mukaan sosiaalihuollon ylitarkastaja A -- oli ennakkokäsitys hoitokoti Kevätportin asioista tullessaan töihin Rovaniemen kaupungille.

A:n --- 18.4.2019 antaman selvityksen mukaan Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunta päätti 13.12.2017 valita hänet aikuisten ja työikäisen palvelualueen palvelualuepäällikön sijaisuuteen 1.1.-31.5.2018. Virka oli ollut haettavana 21.11.-4.12.2017 välisen ajan.

A:n --- kertoman mukaan hän ei ollut hakeutumassa pois aluehallintovirastosta, eikä siten seurannut avoimia työpaikkoja. Hän ei ollut tietoinen hakukuulutuksesta ennen kuin viran vakituinen haltija, palvelualuepäällikkö C --- oli soittanut hänelle ja kertoi asiasta. A --- ei muistanut puhelun päivämäärää, mutta haku oli ollut auki jo jonkin aikaa, eikä sopivia hakijoita ilmeisestikään ollut. Hänellä oli omasta mielestään vain joitain päiviä aikaa harkita hakemuksen tekemistä ennen hakuajan päättymistä, joten hän oli saanut tiedon mahdollisuudesta hakea virkaa vasta aivan marraskuun lopussa.

### Lainsäädäntö

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 28 §:n 1 momentin 7 kohdasta, että säännöksessä tarkoitettujen erityisten syiden on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että tapauskohtaisesti arvioitaviksi jäisivät tilanteet, joissa virkamies on asianosaisen vastapuoli tai julkinen vihamies, samoin kuin ne tilanteet, joissa virkamiehen ja asianosaisen välillä vallitsee kiinteä ystävyysuhde tai yhtiökumppanuus.

#### *Arviointi*

Käsitykseni mukaan se seikka, että A --- on työskennellessään aikaisemmin aluehallintovirastossa ja ollut yhteydessä hoitokodin asukkaan omaiseen sähköpostiviestin johdosta, (keskustellut huoli-ilmoituksen lähettäjän kanssa) sekä saanut selvityksen Rovaniemen kaupungin valvonnasta, ei ole tehnyt häntä esteelliseksi käsittelemään hoitokoti Kevätportin valvonta-asiaa Rovaniemen kaupungin palvelualuepäällikkönä. Tästä syystä kantelu ei anna minulle aihetta enempään.

### **3.7 Muut kanteluissa esitetyt asiat**

Käytettävissäni olevan selvityksen ja Valviran tarkastuspöytäkirjoissaan esiin nostamien asioiden perusteella katson, että muilta osin kantelut eivät anna aihetta enempiin toimenpiteisiin puoleltani.

## **4 TOIMENPITEET**

Kiinnitän yleisellä tasolla Rovaniemen perusturvapalveluiden huomiota viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyteen tehostetun palveluasumisyksikön valvonnassa (kohta 3.4.1).

Saatan kohdassa 3.4.2.3 esittämäni käsityksen henkilöstömitoituksesta Esperri Care Oy:n hoitokoti Kevätportin ja Rovaniemen kaupungin perusturvapalveluiden tietoon.

Saatan kohdassa 3.4.4 esittämäni suosituksen Esperri Care Oy:n hoitokoti Kevätportin tiedoksi.

Saatan kohdassa 3.6.1 esittämäni huomion Lapin aluehallintoviraston tietoon.

Lähetän tämän päätöksen myös Valviralle tiedoksi.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri  
Minna Verronen

Minna Verronen