

28.6.2013

Dnro 1633/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Minna Verronen**

## **ATERIAMAKSUT JA VUOKRAN SUURUUS VAMMAISTEN HENKILÖIDEN RYHMÄKODISSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvostelee, kuuden edunvalvojan valtuuttamana, Helsingin kaupungin sosiaaliviraston menettelyä vammaispalvelulain mukaisen palveluasumisen järjestämisessä. Hänen mukaansa Helsingissä sijaitsevassa Ryhmäkoti - - - peritään siellä asuvilta nuorilta ylisuuria vuokria jyvittämällä vuokraan ryhmäkodin yhteisiä tiloja lukuun ottamatta mm. henkilökunnan sosiaalisia tiloja. Kantelijan mukaan myös ruokamaksuihin sovelletaan väärää lakia.

Lisäkirjeessään kantelija totesi palveluntuottajan perivän edelleen asukkailta ruokamaksua päivittäisistä aterioista perustuen sosiaalihuoltolain mukaiseen palveluasumiseen. Hän kertoi ruokamaksun sisältävän valmistuskustannukset, joita ei pitäisi periä palveluasumisesta, koska päätös palveluasumisesta on tehty vammaispalvelulain perusteella. Kantelija liitti kirjeeseensä jäljennöksen korkeimman hallinto-oikeuden 23.2.2011 antamasta päätöksestä (taltio 438), jossa katsottiin, että kehitysvammaisen henkilön ateriapalvelun tarve johtui hänen kehitysvammastaan silloin, kun hän ei itse pystynyt valmistamaan aterioitaan. Näin ollen aterian valmistukseen liittyvät palvelut eivät kuuluneet hänen ylläpitoon, vaan ne olivat hänelle annettua maksutonta erityishuoltoa. Lisäksi kantelija liitti Valviran 25.1.2012 antaman ohjeen kunnille, kuntayhtymille ja kuntien yhteistoiminta-alueille, joka oli otsikoitu ” Palvelusta aiheutuvia kuluja ei saa sisällyttää kehitysvammaisen henkilön ylläpitomaksuun”.

### **2 SELVITYS JA VASTINE**

Helsingin kaupungin sosiaalivirasto antoi kantelun johdosta lausunnon, johon oli liitetty vs. aikuispalvelujohtajan ja vammaistyönpäällikön antama yhteinen selvitys ja Ryhmäkoti - - - antama selvitys (kirjoitus ryhmäkodin ruokailuun liittyvästä ajatusmaailmasta ja tavoitteista ja talousjohtajan 14.8.2012 lähettämä sähköpostiviesti asukkaan vuokrasta).

Kantelijalle on lähetetty lausunto ja selvitykset tiedoksi 8.2.2013. Kantelija totesi antamassaan vastineessaan, että Ryhmäkoti - - - peritään asukkailta vuokraa 23 neliön asunnosta 55,2 neliön mukaan. Kantelija katsoi menettelyn olevan vammaisuuden perusteella tapahtuvaa syrjintää, koska samassa talossa on asukkaita, jotka maksavat vuokraa vain asumiseensa käyttämistä tiloista. Heidän vuokraansa ei ole jyvitetty polkupyörävarastoa, saunaa tai pesutupaa, vaan he maksavat saunasta ja pesutuvasta käyttömaksun/käyttökerta. Kantelija liitti vastineeseensa mm. vammaisfoorumin vaikuttajaverkoston kilpailutustyöryhmän kannanoton kuntien tekemiin VPL-hankintoihin. Tämän kannanoton mukaan asunnon vuokran tulee olla määrältään kohtuullinen ja perustua huoneenvuokralakiin. Perittävän vuokran muodostamat kustannukset on selvitettävä asiakkaalle. Kannanoton mukaan myöskään palvelutuotannon tilojen

(yhteinen keittiö, ruokasali, henkilökunnan sosiaalitala, yhteistila, palvelun tuottajan toimistotila tms.) kustannuksia ei tule jyvittää asukkaiden maksamiin vuokriin missään asumismuodossa, koska tämänkaltaiset lisäkustannukset ovat vammasta aiheutuvia ja voidaan katsoa kuuluvan tosiasiallisesti palvelutoiminnan ylläpitämisestä johtuviin kustannuksiin.

### 3

## RATKAISU

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin on tutkinut kantelunne, mutta hän ei ole havainnut Helsingin kaupungin viranhaltijoiden menettelyssä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvasta menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Perustelen apulaisoikeusasiamiehen pyynnöstä ratkaisua seuraavasti.

### 3.1

#### Vuokran määräytyminen

Ryhmäkoti - - - tarjoaa palvelun tuottajan omavalvontasuunnitelman (2012) mukaan ympäri- vuorokautista yhteisöllistä palveluasumista vaikeasti liikuntavammaiselle asukkaille. Ryhmäkodin palveluasumista ostavat pääkaupunkiseudun kunnat.

Helsingin sosiaaliviraston selvityksen mukaan sosiaalivirasto oli Ryhmäkoti - - - perustamisen yhteydessä sopinut niistä kustannuksista, joista kunta vastaa hankkiessaan palveluasumista kyseisestä yksiköstä. Helsingin kaupunki oli tuolloin käydyissä keskusteluissa todennut vastaavansa palveluasumiseen kuuluvien ns. tuotantotilojen vuokratilakustannuksista, joita ovat esimerkiksi henkilökunnan sosiaalituloista perittävä vuokra. Muilta osin kustannukset peritään asukkaalta vuokranantajan ja asukkaan keskinäisessä vuokrasopimuksessa sovitun suuruisena.

Ryhmäkoti - - - asuminen perustuu selvityksen mukaan huoneenvuokralain mukaiseen vuokrasuhteeseen, jossa asukas maksaa käyttämänsä asuintilan tai -tilojen vuokran. Selvityksen mukaan ryhmäkodin asukkaiden vuokra määräytyy sellaisen neliömäärän mukaan, johon on laskettu pääluvun mukaan jyvitetty osuus keittiön ja olo/ruokailuhuoneen neliöistä sekä osuus ryhmäkodin käytössä olevien saunan, pesulan ja pyörätuolivaraston neliöistä. Muiden varastotai käytävätilojen neliöitä ei ole jyvitetty asukkaille, ei myöskään henkilökunnan käytössä olevien sosiaalitulojen neliöitä.

Totean aluksi, että asuinhuoneiston vuokrasopimus on yksityisoikeudellinen sopimus, jota koskevat riita-asiat ratkaistaan yleisessä alioikeudessa (käräjäoikeudessa). Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi ottaa kantaa yksityisoikeudellista sopimusta koskeviin kysymyksiin silloinkaan kun riidan toisena osapuolena on palveluntarjoaja, jolta kunta on ostanut asumispalvelun. Vuokran määrää koskevan asian voi saattaa toimivaltaisen käräjäoikeuden tutkittavaksi.

Totean lisäksi, että Kansaneläkelaitos maksaa asumistukea joko asumistukilain tai eläkkeensaajan asumistukilain mukaan. Asumistukilain (408/1975) 5 §:n mukaan asumistuen suuruus on 80 prosenttia siitä kohtuullisten asumismenojen määrästä, joka ylittää asunnon sijainnista, ruokakunnan koosta ja ruokakuntaan kuuluvien henkilöiden pysyvien kuukausitulojen yhteismäärästä riippuvan euromääräisen perusomavastuuosuuden. Perusomavastuuosuuksia vahvistettaessa voidaan ottaa huomioon myös ruokakunnan rakenne. Asumistukilain 7 §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa vuosittain asunnon kohtuulliset enimmäisasumismenot neliö-

metriä kohden kuukaudessa sekä enimmäispinta-alat. Enimmäisasumismenoja vahvistettaessa voidaan ottaa huomioon asunnon sijainti, koko, ikä ja varustetaso. Enimmäispinta-aloja vahvistettaessa on otettava huomioon ruokakunnan koko, jolloin voidaan ottaa huomioon myös se, **kuuluuko ruokakuntaan vammainen henkilö, jonka tilantarve tarvittavien apuvälineiden tai vammaisen henkilön hoidon vuoksi tarpeellisen henkilön johdosta on erityisen suuri.** Valtioneuvoston asetuksessa asumistuen määräytymisperusteista vuodelle 2013 (660/2012) 6 §:n 3 momentin mukaan **milloin ruokakuntaan kuuluu asumistukilain 7 §:ssä tarkoitettu vammainen henkilö, kohtuullisen pinta-alan määrä otetaan huomioon yhtä henkilöä suuremman henkilöluvun mukaan kuin mitä ruokakunnan koko on.** Kohdullisina neliömetrimäärinä mainitaan yhdelle henkilölle 37 neliometriä ja kahdelle henkilölle 57 neliometriä.

Eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) 9 §:n mukaan asumismenoina otetaan huomioon hakijan kohtuulliset asumismenot. Lain 10 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään asumistukea laskettaessa huomioon otettavien asumismenojen enimmäismääristä.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun 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 ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Sosiaaliviraston käsityksen mukaan asukkaiden yhteistilojen vuokra voidaan periä asukkaalta pääluvun mukaisesti jaettuina osuuksina. Sosiaalivirasto totesi kuitenkin, että tiloja voidaan jättää jyvittämättä silloin, jos asukas ei tosiasiallisesti voi koskaan käyttää ko. tiloja.

Asiassa saadun selvityksen ja kantelun sekä edellä todetun johdosta apulaisoikeusasiamies totesi, ettei asiassa ole ilmennyt aihetta epäillä sellaista Helsingin sosiaaliviraston lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä, jota apulaisoikeusasiamiehen olisi syytä ryhtyä täällä tutkimaan enemmän.

## 3.2

### Ateriamaksut

Sosiaaliviraston antaman selvityksen mukaan Ryhmäkoti - - - asukkaiden asuminen perustuu vammaispalvelulakiin. Palveluasumisessa vamman vuoksi tarvittava avustaminen ja säännölliset välttämättömät palvelut ovat maksuttomia. Näitä maksuttomia palveluja ovat selvityksen mukaan esimerkiksi siivous, ruoan valmistaminen, avustajakutsujärjestelmän vuokra ja vaatteiden huoltaminen.

Apulaisoikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan ryhmäkodin asukkaat maksavat ravintomien elintarvikkeiden hinnan sekä ruoan valmistukseen käytettävän veden ja sähkön kulutuksen, mutta eivät ruoan valmistuksesta tai kuljettamisesta aiheutuvia kustannuksia. Ateriamaksun suuruuden määrittelee Helsingin kaupungin sosiaalilautakunta, jonka ohjetta käytetään myös muiden kotikuntien asukkaille. Sosiaalilautakunta on selvityksen mukaan linjannut, että kehitysvammaisten ryhmäkodeissa perittävät ateriamaksut eivät saa ylittää laskennallisia keskimääräisiä ruoka-ainekustannuksia. Samaa linjausta sovelletaan myös vaikeavammaisten palveluasumisessa perittäviin ateriamaksuihin.

Palvelun tuottajan antaman selvityksen mukaan vuonna 2011 ryhmäkoti - - - tarjottujen aterioiden raaka-ainekustannuksiin kului kaikkiaan 27 626,00 euroa, mistä asukkaiden maksamina ateriamaksuina perittiin 19 694,00 euroa. Vuonna 2012 toukokuun loppuun mennessä - - - elintarvikekustannukset ovat selvityksen mukaan olleet 13 010 euroa, mistä 8 260 euroa on

katettu asiakkaiden maksamilla ateriamaksuilla. Maksu ei selvityksen mukaan sisällä palveluasumiseen kuuluvia henkilö- tai muita vastaavia kustannuksia.

Apulaisoikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan asukkailta perittävän ateriamaksun ylittävän osuuden kattaa sosiaalivirasto. Ryhmäkoti - - - asukkailta perittävä ateriamaksu kattaa selvityksen mukaan vain osan asukkaiden aterioiden valmistamiseksi tarvittavista ruoka-aineista. Vastineessaan kantelija totesi talossa työskentelevien työntekijöiden syövän työvuorojensa aikana ateriat ja välipalat, joten niiden kustannukset rasittavat ruokakuluja. Niistä ei myöskään mainita laskelmissa lainkaan. Kantelija epäillikin asukkaiden maksavan työntekijöiden ateriat.

Sosiaalivirasto on antamansa selvityksen mukaan selvittänyt vuonna 2011 omien asumisyksiköidensä aterialkohtaiset kustannukset laskemalla kolmen asumisyksikön ruoka-aineiden aterialkohtaiset kustannukset vuoden 2010 tilinpäätöstietojen perusteella. Selvityksestä ilmenee yksityiskohtaisesti aterialkohtaisten raaka-ainekustannusten laskennalliset keskihinnat. Selvityksestä voitiin sosiaaliviraston mukaan tehdä se johtopäätös, että sosiaaliviraston päättämään ateriamaksuun ei sisälly aterioiden valmistuksesta aiheutuvia kustannuksia kuten työvoimakustannuksia. Selvityksen mukaan aterioista perittäviä maksuja on tarkistettu vuosittain yleisen kustannustason nousun mukaisesti. Vuonna 2012 Helsingin sosiaaliviraston sosiaalihuoltolain mukaisessa palveluasumisessa täysihoidoaterioista veloitetaan 396,40 euroa kuukaudessa (=13,21 euroa vuorokaudessa). Kantelija korjasi antamassaan vastineessaan, että sosiaaliviraston lausunnossa todetaan virheellisesti, että ryhmäkodin ateriamaksu olisi 11 euroa vuorokaudessa vaikka todellisuudessa se on 12,40 euroa (hän liitti jäljennöksen myös helmikuun 2013 laskusta, josta oli yliviivattu maksajan nimi).

#### Arviointi

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista annetussa laissa tai sosiaalihuoltolaissa ei ole säädetty ateriamaksun suuruudesta kuten ei myöskään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa.

Sosiaaliviraston selvityksen mukaan ateriamaksun suuruus on ilmoitettu asukkaalle tehdyssä sijoituspäätöksessä. Maksu kattaa aamiaisen, lounaan, välipalan, kahvin ja iltapalan.

Apulaisoikeusasiamiehen saaman selvityksen mukaan ryhmäkodin ateriamaksu on hieman pienempi kuin mitä Helsingin sosiaaliviraston palveluasumisesta yleensä perittävä ateriamaksu. Asiassa saadun selvityksen perusteella apulaisoikeusasiamiehellä ei ole ollut aihetta epäillä, että ryhmäkodissa asukkaiden ateriamaksun määräytymisessä olisi menetelty lainvastaisesti. Saadun selvityksen mukaan ateriamaksuun ei sisälly palvelukuluja aterian valmistamisesta. Koska saamani selvityksen mukaan ryhmäkodin elintarvikekustannukset (13 010 euroa) olivat ylittäneet selvästi asiakkaiden maksamien ateriamaksujen määrän (8 260 euroa) 1.1.–31.5.2012 välisellä ajalla, en ole tässä yhteydessä lähtenyt enää erikseen tutkimaan kantelijan vastineessaan esittämää epäilyä ateriamaksun virheellisyydestä sen vuoksi, että työntekijät mahdollisesti ruokailevat ryhmäkodissa.

Asiakasmaksulain 11 §:n perusteella sosiaalihuollon palveluista 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. Maksuja voidaan myös alentaa tai jättää perimättä, jos siihen on syytä huollolliset näkökohdat huomioon ottaen.

Asiakasmaksulaki ja -asetus antavat kunnalle mahdollisuuden itse päättää perittävän maksun suuruudesta. Asiakkaalla on erikseen mahdollisuus hakea muutosta häntä itseään koskevaan asiakasmaksupäätökseen siten kuin asiakasmaksulain 15 §:ssä on säädetty. Säännöksen mukaan maksua koskevaan viranhaltijan päätökseen ei saa valittamalla hakea muutosta. Mikäli maksuvelvollinen on tyytymätön asiakasmaksua koskevaan päätökseen, hänellä on mainitun pykälän 2 momentin mukaisesti oikeus saattaa sosiaalipalveluista perittävää maksua koskeva päätös sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitetun toimielimen käsiteltäväksi. Kyseinen oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun maksuvelvollinen on saanut päätöksestä tiedon. Toimielimen päätökseen voi vielä hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saamisesta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

Mikäli määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen on kulunut, voi maksuvelvollinen kuitenkin hakea muutosta maksua koskevaan päätökseen ns. perustevalituksella, mikäli hän katsoo, että maksu on määrätty lakia virheellisesti soveltaen tai maksuunpantu virheellisesti. Perustevalitus osoitetaan hallinto-oikeudelle ja valitus on tehtävä viiden vuoden kuluessa sitä seuranneen vuoden alusta lukien, jona maksukin on määrätty (laki verojen ja maksujen täytäntöönpanosta, 706/2007).

Hallintolainkäyttölain 69 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta tai muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta aiheutuvaa velvollisuutta tai oikeutta koskevan riidan, johon haetaan viranomaisen ratkaisua muuten kuin muutoksenhakuteitse, käsittelee hallinto-oikeus. Tällainen hallintoriita-asia pannaan vireille hallinto-oikeudelle toimitettavalla hakemuksella.

Totean vielä lopuksi, että sosiaaliviraston selvityksen mukaan asiakasta ei tulisi velvoittaa maksamaan palvelusta, jota hän ei tosiasiallisesti käytä. Näin ollen ylläpitomaksuihin ei sosiaaliviraston käsityksen mukaan tulisi jyvittää esimerkiksi yhteisissä tiloissa olevien tietokoneiden tai tilattujen lehtien osuuksia, jos asiakas ei ko. palvelua koskaan käytä. Asiassa annetun selvityksen mukaan Ryhmäkoti - - - perittääinkin alennettua ateriamaksua niiden asukkaiden kohdalla, jotka ovat säännöllisesti poissa osan aterioista.

Apulaisoikeusasiamiehen pyynnöstä totean vielä asiakasmaksujärjestelmän uudistuksesta, että pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa 22.6.2011 todetaan seuraavaa: "Palveluasumisen maksuja uudistetaan sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän ehdotusten pohjalta siten, että kunnan järjestämistä oleviin asumispalveluihin säädetään valtakunnallisesti yhdenmukaiset asiakasmaksujen määräytymisperusteet. Yhtenäistetään tehostetun palveluasumisen maksut ja säädetään niin sanottu vähimmäiskäyttövara." Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan ehdotukset palveluasumisen asiakasmaksuja koskeviksi säädöksiksi on tarkoitus valmistella vuoden 2013 loppuun mennessä.