

31.10.2006

Dnro 2928/4/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Liisa Nieminen**

## **VANHAINKODIN MUUTTAMINEN PALVELUTALOKSI JA HOITOMAKSUN MÄÄRÄYTYMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija veljensä edunvalvojana pyysi 27.10.2004 päivätyssä kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan Rovaniemen kaupungin menettelyä veljensä hoitopaikkaa ja asiakasmaksuja koskevassa asiassa.

Hän arvosteli Rovaniemen kaupungin menettelyä Näsmänkiepin vanhainkodin muuttamisessa palvelutaloksi. Kantelijan käsityksen mukaan dementiakodin asukkaat ovat siinä määrin huonossa kunnossa, että he eivät saa riittäviä palveluja palvelutalossa.

Kantelija arvosteli myös palveluasumiseen liittyvää maksujen perintää. Palveluasuminen on hänen mukaansa hänen veljensä kohdalla selvästi kalliimpaa kuin laitoshoido.

Kantelija oli tyytymätön myös veljensä laitoshoidon muuttamista palveluasumiseksi koskevaan päätökseen. Hänen veljensä 21.8.2003 alkanut laitoshoido oli muutettu 1.5.2004 lukien takautuvasti palveluasumiseksi. Hänelle oli ilmoitettu asiasta 13.9.2004 päivätyllä tiedotteella eikä hänelle ollut annettu asiasta muutoksenhakuoikeutta sisältävää päätöstä. Hänelle oli tiedotteen mukana toimitettu allekirjoitettavaksi vuokrasopimus takautuvasti 1.5.2004 lukien sekä pyydetty häntä tekemään asumistukihakemus Kansaneläkelaitokselle (jälj. Kela) sekä tulokset muita asiakasmaksuja varten. Häneltä oli kuitenkin peritty pitkäaikaishoidon maksut touko- ja kesäkuulta. Kesän ja syksyn aikana häntä oli palveluasumisperusteisesti vaadittu huolehtimaan lääkekuluista. Rovaniemen kaupunki ei ollut missään vaiheessa sanonut irti pysyvää laitospaikkaa vanhainkodista.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Lapin lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosaston 30.3.2005 päiväty lausunto. Lääninhallitus puolestaan hankki asiasta Rovaniemen sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen.

*Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan selvitys*

Kaupungin selvityksen mukaan Rovaniemen kaupungin vanhainkoti Näsmänkieppi peruskorjattiin vuosina 2002–2004 ja kaupunki päätti joulukuussa 2003 talousarvion yhteydessä muuttaa vanhainkodin tehostetuksi palveluasumisyksiköksi, jos Kansaneläkelaitos (Kela) hyväksyy sen avopalveluyksiköksi. Kaupungin selvityksen mukaan sekä asukkaille että omaisille tiedotettiin keväällä 2004 laitoksen muuttuvan palvelutaloksi ja mitä se käytännössä merkitsee asukkaiden kannalta. Helmikuussa 2004 tulevien asukkaiden hoitoisuus tarkistettiin ns. RAVA-indeksin mukaisesti ja silloin todettiin yleisesti asukkaiden hoitoisuuden olevan muuta kaupungin palveluasumista vertailuna käyttäen parempitasoista.

Kaupungin selvityksen liiteaineiston mukaan vanhainkoti muutettiin palvelutaloksi 1.5.2004 lukien, ja Kela hyväksyi muutoksen. Kelan Rovaniemen vakuutuspiiri katsoi ratkaisullaan 17.8.2004 palvelutalo Näsmänkiepin avohoidon palveluja tuottavaksi yksiköksi, johon Kelan hoitamat etuudet maksetaan kuten kotona asuville.

Kaupungin toimittaman liiteaineiston mukaan tämän jälkeen asiakkaille lähetettiin 13.9.2004 ilmoitus laitoksen muuttamisesta palvelutaloksi takautuvasti 1.5.2004 alkaen ja heitä kehoitettiin tekemään sen mukaiset vuokrasopimukset ja hakemaan Kela-etuudet.

Kaupungin selvityksen mukaan maksujen perintään liittyvän, Lapin lääninhallituksessa 8.10.2004 pidetyn neuvottelun jälkeen sosiaali- ja terveyslautakunta päätti kokouksessaan 26.10.2004 tehdä sosiaali- ja terveysjohtajan esityksen mukaisesti vanhainkodissa asuneille uudet maksupäätökset 1.10.2004 alkaen, koska asiakkaille oli ilmoitettu syyskuussa tehdyistä muutoksista. Samalla päätettiin, että takautuvia maksuja ei peritä.

Kaupungin selvityksen mukaan asiakkaille on tehty 21.10.2004 jälkeen yksilöidyt päätökset muutoksenhakuosoituksineen laitoshoidon lopettamisesta ja palveluasumisesta 1.10.2004 alkaen. Päätöksen mukaisesti asiakkailta laskutettiin perimättä olevat laitospmaksut 30.9.2004 saakka. Toukokuulta perityt vuokrat luettiin marraskuun vuokriksi ja asukkaille hyvitetiin heidän ennen 30.9.2004 ostamansa lääkkeet.

Johtava sosiaalityöntekijä oli tehnyt kantelijan veljelle laitoshoidon lopettamispäätöksen 21.10.2004. Sen mukaan laitoshoido loppui 30.4.2004, koska vanhainkoti oli muuttunut 1.5.2004 palvelutaloksi. Päätöksen oli määrä olla voimassa 1.5.2004–31.12.2020.

Kantelija oli katsonut veljensä laitoshoidon voivan päättyä aikaisintaan 1.12.2004 ja saattanut laitoshoidon lopettamista 30.4.2004 koskevan päätöksen sosiaali- ja terveyslautakunnan jaoston käsiteltäväksi 1.11.2004. Jaosto oli hylännyt kantelijan vaatimuksen 7.12.2004 ja uudelleen 15.2.2005.

Kantelija oli saattanut jaoston käsittelyyn myös palvelumaksuja koskevan päätöksen, jotka jaosto kuitenkin oli pysyttänyt muuttamattomina.

Palveluasumisesta perittävistä maksuista annetussa selvityksessä todettiin maksun perustuvan kaupunginhallituksen päätökseen. Maksun suuruus perustuu asiakkaan hoitoisuuteen. Käyttöraha on em. päätöksen mukaan vähintään 110 euroa kuukaudessa. Lääkekulut ym. ennakoitavissa olevat sairaskulut otetaan huomioon palvelumaksua alentavina tekijöinä.

### *Lapin lääninhallituksen lausunto*

Lausunnossaan lääninhallitus toi esiin, että kantelun kohteena oleva asia oli tullut lääninhallituksen tietoon jo ennen kantelua. Siitä syystä lääninhallitus saattoi tietooni omista toimenpiteistään seuraavaa.

Lääninhallitus oli saanut useita yhteydenottoja, joissa kysyttiin neuvoa siitä, kuinka tulisi menetellä 13.9.2004 lähetetyn, Näsmänkiepin muuttamista palvelutaloksi koskevan tiedotteen johdosta ja takautuvien sekä osittain päällekkäisten maksujen hoitamisessa.

Lääninhallitus järjesti kaupungin edustajien pyynnöstä 8.10.2004 työkokouksen, jossa lääninhallituksen ylitarkastaja esitti käsityksensä kaupungin menettelyjen olevan virheellisiä. Hän perusteli tätä sillä, että sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n mukaan laitospaikan peruuttaminen olisi edellyttänyt hallinnollisen päätöksen tekemistä. Sen peruuttaminen saattoi tulla kysymykseen asiakkaan, tarvittaessa hänen omaistensa kuulemisen sekä palvelusuunnitelman tarkistamisen jälkeen ja päätöksestä tuli aina tehdä asiakkaalle perusteltu päätös valitusosoituksineen. Lisäksi ylitarkastaja korosti, että asiakkaan maksukykyyn liittyvät maksut määrätään sosiaalihuollon asiakasmaksuasetuksen 31 §:n mukaan toistaiseksi, eikä niitä voida oikaista takautuvasti asiakkaan vahingoksi, jollei päätös ole perustunut asiakkaan tai hänen edustajansa antamiin virheellisiin tietoihin.

Lääninhallitus lähetti myös Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle kirjelmän, jossa lääninhallitus kertoi em. käsityksensä ja kehotti lautakuntaa välittömästi tarkistamaan Näsmänkiepin asiakkaiden asiakasmaksujen lainmukaisuuden ja ryhtymään toimiin laittomasti perittyjen maksujen ja vuokrien palauttamiseksi asiakkaille. Lääninhallitus kehotti lautakuntaa myös tiedottamaan kirjeestä Näsmänkiepin asiakkaille. Lautakunnan tuli kirjeen mukaan ilmoittaa lääninhallitukselle 29.10.2004 mennessä niistä toimenpiteistä, joihin se oli asian johdosta ryhtynyt.

Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunta käsitteli asiaa 26.10.2004 Lapin lääninhallituksen kirjeen johdosta ja päätti tehdä sosiaali- ja terveysjohtajan esityksen mukaisesti vanhainkodissa asuneille uudet maksupäätökset. Se päätti, että maksuperusteet muuttuvat 1.10.2004 alkaen, koska asiakkaille oli ilmoitettu syyskuussa tehdyistä muutoksista. Samalla ilmoitettiin, että takautuvia maksuja ei peritä.

Omana lausuntonaan Lapin lääninhallitus totesi, että lääninhallituksen käsityksen mukaan asianomaiset viranhaltijat olivat korjanneet virheen ja tehneet 21.10.2004 alkaen uudet laitoshoidon lopettamispäätökset

muutoksenhakuosoituksineen. Uudet päätökset on kuitenkin edelleen tehty siten, että laitoshoidon katsotaan päättyneen 1.5.2004 lukien. Palveluasumisen mukaisia maksuja on kuitenkin peritty vasta 1.10.2004 alkaen.

Lääninhallituksen käsityksen mukaan palvelutalon muutosprosessi ja sitä koskeva päätöksenteko ei ollut tapahtunut kaikilta osin asianmukaisesti. Lääninhallituksen mukaan informaatio oli ollut riittämätöntä eikä ollut tavoittanut esimerkiksi omaisia siitä päätellen, miten paljon lääninhallitukseen oli tullut asiaa koskevia tiedusteluja.

Lääninhallituksen mielestä Näsmänkiepin vanhainkodin muuttaminen palvelutaloksi näyttää olleen tietoista toimintaa laitoshoidon kustannusten keventämiseksi kaupungin taholta ja kustannusvastuun siirtämistä Kelalle ja asiakkaille. Lääninhallituksen mielestä asiakkaan oikeudet muutoksenhakuun oli jätetty huomiotta koko prosessin aikana. Prosessin huono hallinta oli lääninhallituksen mielestä aiheuttanut asiakkaille epätietoisuutta, päällekkäisiä maksuja ja tarpeettomia takaisinperimisiä. Lääninhallituksen mielestä kaupungin ao. sosiaaliviranomaisten toiminta ei ollut kaikilta osin hyvän hallinnon mukaista eikä lainmukaistakaan.

Lääninhallitus korosti, että palvelumaksujen määrääminen Rovaniemen kaupungissa perustuu kaupunginhallituksen maksuluokituksesta 15.12.2003 tekemään päätökseen, eikä sen soveltamisessa kantelijan veljenkään tapauksessa ole lääninhallituksen mukaan sinänsä virhettä. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei yksilöidä palveluasumisesta perittävien maksujen perusteita eikä määriä. Useimpien hallinto-oikeuksien käytännössä on katsottu maksuja voitavan periä kuntien päättämällä tavalla tuotantokustannusten rajoissa. Käyttövarojen suuruudesta ei ole myöskään säännöksiä.

Lääninhallitus ei ottanut kantaa kantelijan veljen maksupäätösten oikeellisuuteen, koska kantelija oli hakenut päätökseen muutosta Rovaniemen hallinto-oikeudelta, jossa käsittely oli tuolloin kesken. Lääninhallitus totesi kuitenkin yleisesti, että koska palveluasumiseen liittyvät muutkin maksut määräytyvät lähinnä kustannusperusteisesti, palveluasumisessa asukkaalta perittävä maksu voi muodostua jopa suuremmaksi kuin laitoshoidossa. Asukkaille jäävä käyttövara puolestaan voi jäädä pienemmäksi kuin laitoshoidossa. Sitä pienentää edelleen itse hankittavien vaatteiden, lääkkeiden yms. kustannukset.

#### *Rovaniemen hallinto-oikeuden päätös kantelijan veljen hoitomaksusta*

Rovaniemen hallinto-oikeus on 7.2.2006 antamallaan päätöksellä kumonnut Rovaniemen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan sosiaalipalvelujaoston kantelijan veljen hoitomaksua koskevan päätöksen ja palauttanut asian jaoston alaiselle viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi.

Päätöstä perusteltiin sillä, että sosiaalihuoltolain 13 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava sosiaalihuoltoon kuuluvana tehtävänä sosiaalipalvelujen järjestämisestä kunnan asukkaille sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin kulloinkin säädetään. Mainitun lain 17 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kunnan

on huolehdittava laitoshuollon järjestämisestä. Laitoshuollolla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 24 §:n mukaan hoidon, ylläpidon ja kuntouttavan toiminnan järjestämistä jatkuvaa hoitoa antavassa sosiaalihuollon toimintayksikössä. Laitoshuoltoa annetaan henkilölle, joka tarvitsee apua, hoitoa tai muuta huolenpitoa, jota ei voida tai ei ole tarkoituksenmukaista järjestää hänen omassa kodissaan muita sosiaalipalveluja hyväksi käyttäen.

Sosiaalihuoltoasetuksen 11 §:n mukaan laitoshuoltoa toteutettaessa henkilölle on järjestettävä hänen ikänsä ja kuntosensa mukainen kuntoutus, hoito ja huolenpito. Hänelle on lisäksi pyrittävä järjestämään turvallinen, kodinomainen ja virikkeitä antava elinympäristö, joka antaa mahdollisuuden yksityisyyteen ja edistää hänen kuntoutumistaan, omatoimisuuttaan ja toimintakykyään. Laitoshuoltoa järjestetään muun ohella vanhainkodissa sekä tarvittaessa muussa huoltolaitoksessa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 1 §:n mukaan kunnallisista sosiaali- ja terveyspalveluista voidaan periä maksu palvelun käyttäjältä, jollei lailla toisin säädetä. Maksu voidaan periä henkilön maksukyvyyn mukaan. Kyseisen lain 2 §:n mukaan palvelusta perittävä maksu saa olla enintään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen. Pitkäaikaisesta laitoshoidosta perittävät maksut määräytyvät asiakasmaksulain 7c §:n ja vastaavan asetuksen 15 §:n mukaisesti. Sen sijaan palveluasumisesta perittävistä maksuista ei ole erikseen säädetty, joten niistä voidaan periä enimmillään palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten suuruinen maksu.

Hallinto-oikeus totesi, että asiakirjoihin liitetystä, 27.9.2004 päivätyistä lääkärintodistuksesta käy ilmi, että kantelijan veljellä oli todettu - - -, ja hän tarvitsi valvontaa. Mainitusta lääkärinlausunnosta ja hänelle 18.1.2005 laaditusta hoito- ja palvelusuunnitelmasta ilmeni myös muun muassa, että hän tarvitsi 1–2 hoitajan apua liikkumisessa.

Kun otetaan huomioon asiassa esitetty selvitys kantelijan veljen terveydentilasta ja avun ja hoidon tarpeesta, hänen mahdollisuuksistaan vaikuttaa hänelle annettavien palvelujen määrään tai laatuun sekä se seikka, että hänen terveydentilassaan ei ollut tapahtunut parantumista eikä hänen tarvitsemansa avun ja hoidon määrässä vähenemistä sen jälkeen kun hänelle oli 21.8.2003 myönnetty pitkäaikaispaikka Näsmänkiepin vanhainkotiin, hallinto-oikeus katsoi, että hänen asumisensa ja hoito palvelutalo Näsmänkiepissä oli ollut pitkäaikaista laitoshuoltoa.

Edellä lausutun johdosta hallinto-oikeus totesi, että kantelijan veljen hoidosta perittävä maksu olisi tullut myös 1.10.2004 jälkeen määrätä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 7 c §:n ja vastaavan asetuksen 15 §:n mukaan. Koska hän oli ollut pitkäaikaisessa laitoshoidossa, häntä ei olisi saanut velvoittaa maksamaan lääkekulujaan. Myös vuokran periminen toukokuulta 2004 oli ollut hallinto-oikeuden mielestä aiheutonta, koska häneltä oli tuolloin peritty pitkäaikaisen laitoshoidon maksu.

Koska viranhaltijalla ja jaostolla oli ollut virheellinen käsitys kantelijan veljen saaman hoidon luonteesta, asia palautettiin jaoston alaiselle viranhaltijalle uudelleen käsiteltäväksi. Asiaa uudelleen käsiteltäessä tuli ottaa huomioon myös kantelijan veljen perusteettomasti maksamat lääkekulut ja toukokuun 2004 vuokra.

Rovaniemen kaupungin palveluasumisen esimies on 24.5.2006 päättänyt kantelijan veljen hoitopalvelumaksusta asiakasmaksulain 7c §:ssä edellytetyllä tavalla.

### 3 RATKAISU

Katson Rovaniemen kaupungin menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei ollut tehnyt vastoin sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 6 §:n asettamia vaatimuksia nimenomaista, valituskelpoista päätöstä laitospaikan peruuttamisesta kunkin asiakkaan osalta erikseen. Lisäksi kaupunki oli toiminut vastoin sosiaalihuollon asiakasmaksuasetuksen 31 §:ää päättäessään asiakasmaksuista takautuvasti.

Lapin lääninhallitus on ottanut kantaa näihin virheisiin. Se on kehottanut kirjeellään 19.10.2004 Rovaniemen sosiaali- ja terveyslautakuntaa välittömästi tarkistamaan asiassa noudatetun menettelyn lainmukaisuuden sekä ryhtymään välittömiin toimenpiteisiin mahdollisesti laittomasti perittyjen maksujen ja vuokrien palauttamiseksi. Rovaniemen kaupungin perusturvalautakunta on käsitellyt asiaa 26.10.2004 em. kirjeen johdosta ja päättänyt tehdä vanhainkodissa asuneille uuden maksupäätökset.

Tilanne on siis korjaantunut lääninhallituksen toimenpiteiden johdosta. Tämän johdosta tyydyn saattamaan käsitykseni Rovaniemen kaupungin menettelyn lainvastaisuudesta sen tietoon.

Rovaniemen hallinto-oikeus on puolestaan ottanut kantaa kantelijan veljen hoitomaksun suuruuteen ja kaupunki on myöhemmin korjannut asian lainmukaiseksi, joten minun ei ole enää tarpeen puuttua asiaan.

Rovaniemen kaupungin menettelyä voidaan arvostella myös muutosta koskevan tiedotuksen osalta. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 5 §:n mukaan sosiaalihuollon henkilöstön on selvitettävä asiakkaalle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Kun kyse on vanhuksista, on erityisen tärkeää, että asiasta ilmoitetaan tarpeeksi selvästi sekä vanhuksille että heidän omaisilleen. Lisäksi tulossa olevista muutoksista on ilmoitettava tarpeeksi ajoissa. Nyt muutoksista ilmoitettiin syyskuussa 2004 ja muutosten ilmoitettiin tulevan voimaan takautuvasti toukokuusta alkaen.

## TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Rovaniemen kaupungin menettelyn lainvastaisuudesta sen muuttaessa Näsmänkiepin vanhainkodin palvelutaloksi samoin kuin käsitykseni kantelijan veljen hoitomaksun määräytymisen virheellisyydestä kaupungin tietoon. Lisäksi saatan käsitykseni vanhainkodissa tulossa olevien muutosten informoinnissa olleista puutteista kaupungin tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän kaupungille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

---