

25.8.2005

3498/2/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

LISÄSELVITYSPYYNTÖ

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle 22.12.2004 lähettämässäni kirjeessä totesin toimeentulotukihakemusten ja oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästyneen vuosina 2003 ja 2004 toimeentulotukilain vastaisesti. Samalla pyysin sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle 31.5.2005 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin Espoon kaupunki on ryhtynyt tilanteen korjaamiseksi ja miten tilanne on korjaantunut Espoon kaupungin eri alueilla. Määräaikaa selvityksen antamiseen jatkettiin kesäkuulle 2005.

Sosiaali- ja terveyslautakunta toimitti pyytämäni selvityksen 29.6.2005. Lautakunta totesi selvityksessään norminmukaisen toimeentulotuen keskimääräisen käsittelyajan alittaneen kesän 2004 alussa 10 päivää ja kahdella alueella päästyn kaupunginvaltuuston asettaman tulostavoitteen mukaiseen viiteen päivään. Tällöin toimeentulotukipäätökset tehtiin ns. perhehuolto-ohjelmalla. Syksyllä 2004 käyttöön otetun uuden Efficia - asiakastietojärjestelmän käyttöönotosta aiheutuneet ongelmat pidensivät selvityksen mukaan uudestaan toimeentulotukihakemusten käsittelyaikoja. Selvityksen mukaan tilanteen korjaamiseksi palkattiin mm. uusia etuuskäsittelijöitä, uusia tietojärjestelmän käyttäjiä ja projektityöntekijä kehittämään toimintaa. Keskimääräinen toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli selvityksen mukaan 17,4 työpäivää 25.10.2004. Toukokuun 2005 lopussa toimeentulotukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika koko kaupungissa oli selvityksen mukaan 10 työpäivää: vaihteluväli oli 5 – 15 työpäivää.

Oikeusasiamiehelle on edellä mainitun sosiaali- ja terveyslautakunnan antaman selvityksen jälkeen tullut kesällä 2005 edelleen muutamia kanteluita, joissa on kerrottu toimeentulotukihakemusten käsittelyn kestäneen kauan. Eräässä käsiteltävänäni olevassa kanteluasiassa (dnro 2071/4/05) ilmeni, että kantelija sai 17.6.2005 jättämänsä hakemukseen päätöksen vasta 8.8.2005 eli yli seitsemän viikon kuluttua. Espoon kaupungin perhe- ja sosiaalipalvelujen johtajan Marja-Leena Remeksen ja Leppävaaran palvelukeskuksen perhekeskuspäällikön Tapio Niemisen tähän kanteluun 2.8.2005 antamassa selvityksessä todettiin käsittelyajan pituuden johtuneen asiakastietojärjestelmien ongelmista ja työntekijöiden kesälomista. Muiden kesällä vireille tulleiden kanteluiden johdosta olen pyytänyt sosiaali- ja terveysjohtaja Juha Metsolta erillisen selvityksen ja lausunnon 30.9.2005 mennessä. Etelä-Suomen

läänihallituksen Helsingin toimipisteeseen on saamani tiedon mukaan tullut kesän 2005 aikana toimeentulotuen hakijoilta puhelinsoittoja hakemusten käsittelyn viivästymisestä. Lehtitietojen mukaan (mm. Helsingin Sanomien kirjoitus 10.8.2005) sosiaali- ja terveystoimi olisi ilmoittanut syynä olevan Effic-asiakastietojärjestelmän puutteet.

Näiden tietojen valossa näyttää siltä, että toimeentulotukihakemusten käsittelyajat ovat sosiaali- ja terveyslautakunnan kesäkuussa 2005 antaman selvityksen jälkeen uudestaan pidentyneet. Pyydänkin sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle selvityksen toimeentulotukiasioiden käsittelyajoista kesäkuun 2005 jälkeen. Pyydän sosiaali- ja terveyslautakuntaa selvittämään, mitä mm. toimeentulotukiasioissa käytettävän Effic-asiakastietojärjestelmän toimivuuden parantamiseksi on syksyn 2004 jälkeen tehty. Samalla pyydän ilmoittamaan, kuka kaupungin viranhaltija vastaa em. tietojärjestelmän toimivuudesta. Vielä pyydän sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan selvityksen siitä, miten kiireellisessä toimeentulotuen tarpeessa olevien henkilöiden välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseen on varauduttu tietojärjestelmän toimintaongelmissa.

Pyydän toimittamaan selvityksen 30.9.2005 mennessä.

- - -

29.8.2006

Dnro 3498/2/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Aila Linnakangas

VASTAUS TOIMEENTULOTUKIHAKEMUSTEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMISTÄ KOSKENEISIIN SELVITYSPYYNTÖIHIN

Espoon kaupungin toimenpiteet sosiaali- ja terveyslautakunnan 29.6.2005 antaman selvityksen mukaan

Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle 22.12.2004 osoittamassani kirjeessä totesin toimeentulotukihakemusten ja oikaisuvaatimusten käsittelyn viivästyneen vuosina 2003 ja 2004 toimeentulotukilain vastaisesti. Samalla pyysin sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle 31.5.2005 mennessä selvityksen siitä, mihin toimenpiteisiin Espoon kaupunki oli ryhtynyt tilanteen korjaamiseksi ja miten tilanne oli korjaantunut Espoon kaupungin eri alueilla. Määräaikaa selvityksen antamiseen jatkettiin kesäkuulle 2005.

Sosiaali- ja terveyslautakunta toimitti pyytämäni selvityksen 29.6.2005. Lautakunta totesi selvityksessään norminmukaisen toimeentulotuen keskimääräisen käsittelyajan alittaneen kesän 2004 alussa 10 päivää ja kahdella alueella päästyn kaupunginvaltuuston asettaman tulostavoitteen

mukaiseen viiteen päivään. Tällöin toimeentulotukipäätökset tehtiin ns. perhehuolto-ohjelmalla. Syksyllä 2004 käyttöön otetun uuden Efficasiakastietojärjestelmän käyttöönotosta aiheutuneet ongelmat pidensivät selvityksen mukaan uudestaan toimeentulotukihakemusten käsittelyaikoja. Selvityksen mukaan tilanteen korjaamiseksi palkattiin mm. uusia etuuskäsittelijöitä, uusia tietojärjestelmän käyttäjiä ja projektityöntekijä kehittämään toimintaa. Keskimääräinen toimeentulotukihakemusten käsittelyaika oli selvityksen mukaan 17,4 työpäivää 25.10.2004. Toukokuun 2005 lopussa toimeentulotukihakemusten keskimääräinen käsittelyaika koko kaupungissa oli selvityksen mukaan 10 työpäivää: vaihteluväli oli 5–15 työpäivää.

Espeen kaupungin toimenpiteet sosiaali- ja terveyslautakunnan 22.9.2005 antaman lisäselvityksen mukaan

Oikeusasiamiehelle tuli jälleen kesällä 2005 kanteluita, joiden tutkinnassa ilmeni, että toimeentulotukihakemusten käsittelyajat olivat sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksen jälkeen uudestaan pidentyneet. Käsittelyajat olivat kesällä useita viikkoja. Syyksi tähän ilmoitettiin sosiaali- ja terveystoimen kanteluiden johdosta annetuissa selvityksissä muun muassa asiakastietojärjestelmän ongelmat.

Tämän johdosta pyysin sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan minulle vielä 30.9.2005 mennessä lisäselvityksen toimeentulotukiasioiden käsittelyajoista kesäkuun 2005 jälkeen. Vielä pyysin sosiaali- ja terveyslautakuntaa selvittämään, mitä mm. toimeentulotukiasioissa käytettävän Efficasiakastietojärjestelmän toimivuuden parantamiseksi oli syksyn 2004 jälkeen tehty sekä, kuka kaupungin viranhaltija vastaa em. tietojärjestelmän toimivuudesta. Pyysin sosiaali- ja terveyslautakuntaa toimittamaan myös selvityksen siitä, miten kiireellisessä toimeentulotuen tarpeessa olevien henkilöiden välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseen oli varauduttu tietojärjestelmän toimintaongelmissa.

Sosiaali- ja terveyslautakunta totesi lisäselvityksessään 22.9.2005, että toimeentulotuen käsittelyajat Espoossa olivat kesäkuun 2005 alussa keskimäärin 10 päivää. Kesäkuussa ennen ja jälkeen juhannuksen oli Efficasiakastietojärjestelmän sosiaalityön osuudessa poikkeuksellisen laajoja häiriöitä, käyttökatkoksia ja hitautta. Järjestelmä toimi normaalia hitaammin myös heinäkuun ajan. Sosiaalityön henkilöstön vuosilomat oli porrastettu kesä-heinäkuun väliselle ajalle. Kesäkuussa oli varauduttu aikaisempien vuosien tapaan tekemään paljon nk. pitkiä päätöksiä kesän yli. Järjestelmän toimintahäiriöt osuivat juuri tähän kohtaan. Lisäksi neljä työntekijää jäi yllättäen pitkille sairauslomille. Nämä syyt vaikuttivat yhdessä hakemusten käsittelyaikojen pitenemiseen. Pisimmillään käsittelyajat olivat selvityksen mukaan heinäkuussa 29,9 päivää. Syyskuussa käsittelyajat vastasivat kesäkuun 2005 alun tilannetta.

Selvityksen mukaan johtavat sosiaalityöntekijät ohjeistivat työntekijöitä niin, että kaikkein kiireellisimmät asiat pyrittiin hoitamaan nopeasti tekemällä osapäätöksiä ja myöntämällä maksusitoumuksia mm. lääkkeisiin ja elintarvikkeisiin. Akuutit asiakastapaukset käsiteltiin päivittäin

palveluneuvonnassa. Tästä huolimatta kiireellisiä asioita jäi jonoon. Esillä oli myös toimeentulotukihakemusten käsittely manuaalisesti ja tuen maksaminen esim. käteiskassasta, mutta tästä luovuttiin tuolloin ylimääräisen työn ja suuren väärinkäytösten riskin vuoksi. Maksujen viivästyskorot luvattiin huomioida toimeentulotukeen oikeuttavina menoina poikkeustilanteissa.

Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveystoimi päätti elokuun alussa palkata 1.9.2005 lukien puoleksi vuodeksi neljä uutta etuuskäsittelijää ja myöhemmin elokuussa vielä kaksi lisää. Aikaisemmin aikuissosiaalityöhön oli palkattu ajalle 1.2.2004–31.8.2005 yhteensä 12 uutta työntekijää, joista 9 oli etuuskäsittelijää ja 3 sosiaaliohjaajaa. Lisäksi työvoiman palvelukeskukseen palkattiin vuosina 2004–2005 neljä uutta sosiaalityöntekijää/sosiaaliohjaajaa paneutumaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien tilanteeseen. Näillä henkilöstölisäyksillä pyrittiin selvityksen mukaan varmistamaan, että käsittelyajat ovat kaikissa tilanteissa Espoon kaupungin tulostavoitteiden ja oikeusasiamiehen päätösten mukaiset.

Selvityksen mukaan aikuissosiaalityötä ja siihen liittyvää toimeentulotuen käsittelyä on kehitetty määrätietoisesti edelleen. Aikuissosiaalityön työprosesseja on uudistettu ja kehitetty. Palveluita on keskitetty. Palveluneuvontaa ja puhelinneuvontaa on lisätty 1.11.2005. Toimeentulotuen ostolaskut on keskitetty taloushallintoon 1.10.2005 lukien. Kaikille alueille on nimetty Efficajärjestelmän nk. pääkäyttäjät, joiden tehtävänä on antaa lähitukea työntekijöille sekä perehdyttää uudet työntekijät asiakastietojärjestelmän käyttöön. Työntekijät saavat täydennyskoulutusta tietojärjestelmän käytössä. Tavoitteena on päästä normin mukaisessa toimeentulotuessa viikon käsittelyaikaan mahdollisimman pian.

Kaupunginhallitus päätti kokouksessaan 9.8.2005 pyytää toimialan johtajalta, perusturvajohtajalta selvityksen siitä, miten toimeentulotuen maksatukset oli hoidettu kuntoon niin, että asiakkaat saivat päätökset ajallaan asetettujen määräaikojen puitteissa. Vielä kaupunginhallitus päätti pyytää perusturvajohtajalta selvityksen siitä, millainen sopimus toimeentulotuen maksussa käytetystä tietojärjestelmästä oli tehty, miten järjestelmän suorituskykyyn liittyvät vastuut oli määritelty ja miten tietojärjestelmän toimintaan liittyvät ongelmat ja niistä kaupungille aiheutuvat vahingot oli sovittu korvattavaksi. Perusturvajohtaja antoi 23.8.2005 selvityksen kaupunginhallitukselle, joka merkitsi sen tiedoksi. Sosiaali- ja terveyslautakunta keskusteli laajasti toimeentulotuen tilanteesta ja sen korjaamisesta kokouksessaan 25.8.2005.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan selvityksessä todettiin, että ilman tietojärjestelmän toimintahäiriöitä näin pitkiä jonotusaikoja ei olisi syntynyt.

Selvityksen mukaan Espoon kaupunki on hankkinut Efficajärjestelmän asiakastietojärjestelmän sovellutusvuokrauksena TietoEnator Oy:ltä. Sopimuksen perusteella toimittaja vastaa sovellutuksen toimivuudesta ja käytettävyydestä. Kaupungilla on sopimuksessa määritellyt mahdollisuudet reklamaatioon ja korvauksiin huonosta käytettävyydestä. Kaupunki on kaikin keinoin pyrkinyt myötävaikuttamaan siihen, että Efficajärjestelmä saadaan myös yksilö- ja perhehuolto-ohjelmaosion osalta toimimaan sopimuksen mukaisesti.

Vaihtoehtona kaupungilla on mahdollisuus irtisanoa sopimus ja lähteä selvittämään muita ratkaisuja. Kesäkuun 2005 vakavien häiriöiden jälkeen ulkopuolinen taho tutki 4.7.2005 kaupungin tietoliikenneverkon ja totesi sen olevan kunnossa ja ongelmien johtuvan pääosin sovellutuksesta. Tämän jälkeen TietoEnator on tehnyt ohjelmaan lukuisia korjauksia. Koko Effican tuotantoympäristön alusta uusittiin 6.9.2005. Järjestelmän suorituskyky on parantunut niin, että viikoittainen päätösmäärä on kaksinkertaistunut heinäkuun 2005 lopun jälkeen. Jonotilanne oli selvityksen mukaan 3.10.2005 keskimäärin 11,4 päivää.

Arviointi

Toimeentulotukihakemusten käsittely

Kuten Espoon kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle 22.12.2004 osoittamassani kirjeessä totesin, julkisella vallalla, siis myös kunnalla, on perustuslain 22 §:n mukaan velvollisuus toteuttaa perus- ja ihmisoikeudet. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että voimavaroja tulee kohdentaa siten, että toimeentulotuen hakija saa tarvitsemansa avun riittävän ajoissa.

Kunta voi itse päättää, miten se organisoii hakemusten käsittelyn eikä oikeusasiamiehen tehtävä ole puuttua tähän asiaan, jos toimeentulotuen myöntäminen sujuu säännösten mukaisesti ja asianmukaisen viranomaistoiminnan edellyttämällä tavalla.

Totesin edellä mainitussa kirjeessäni, että Espoon kaupungin hallinnossa oli nähdäkseni kiinnitetty huomiota toimeentulotukiasioihin ja pyritty aktiivisesti hakemusten joutuisampaan käsittelyyn. Sosiaali- ja terveyslautakunnan 29.6.2005 antamasta selvityksistä ilmenee, että toimenpiteitä hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi oli edelleen jatkettu. Toimeentulotukihakemusten käsittelyajat olivat kaupungin eri toimenpiteillä, mm. varsin mittavilla henkilöstölisäyksillä, lyhentyneet vuoden 2003 jopa 4–7 viikon pituisista käsittelyajoista keskimäärin runsaaseen yhdeksän työpäivän käsittelyaikaan (vaihteluväli eri perhekeskuksissa viidestä työpäivästä 17 työpäivään) touko-kesäkuun 2005 vaihteessa.

Sosiaali- ja terveyslautakunnan ilmoituksen mukaan tämän jälkeen kesällä 2005 tapahtunut käsittelyaikojen pidentyminen uudestaan johtui pääosin tietojärjestelmän ongelmista, ja tässä nimenomaan kaupungin sopimusosapuolesta johtuneista syistä. Kaupungin sopimusosapuolen mahdolliset toimet eivät kuitenkaan vaikuta kunnan laissa säädettyyn järjestämisvastuuseen. Kunnan on huolehdittava toimeentulotukihakemusten lainmukaisesta käsittelemisestä tietojärjestelmähäiriöistä riippumatta. Vaikkakin tietojärjestelmään perustuva hakemusten käsittely hidastuu tietojärjestelmäongelmissa, on kunnan velvollisuus mielestäni ennakoita myös tämä ja varautua ainakin välttämättömän toimeentulotuen tarpeessa olevien henkilöiden toimeentulon turvaamiseen myös tietojärjestelmien häiriötilanteissa. Hakemusten käsittely pitkittyi sitä paitsi jo toistamiseen tietojärjestelmästä

johtuvista syistä: edellisen kerran näin tapahtui syksyllä 2004 uuden asiakastietojärjestelmän käyttöönottovaiheessa.

Saadun selvityksen mukaan kaupungin hallinto on pyrkinyt kesän 2005 jälkeen saamaan toimeentulotukihakemusten käsittelyn sujumaan lain edellyttämällä tavalla mm. lisäämällä edelleen henkilöstöä etuuskäsittelyyn, käyttöjärjestelmään ja aikuissosiaalityöhön sekä keskittämällä palveluita ja uudistamalla työprosesseja.

Sosiaali- ja terveystoimesta saadun tiedon mukaan toimeentulotuen käsittelyajat olivat 1.8.2006 Tapiolan, Matinkylä-Olarin ja Espoonlahden perhekeskuksissa viisi työpäivää. Näkemysni mukaan nämä hakemukset käsitellään siis nyt toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla viivytyksettä. Leppävaaran ja Espoon keskuksen perhekeskuksissa käsittelyaika oli vielä 12 työpäivää. Näiden hakemusten käsittely ei mielestäni tapahdu toimeentulotukilain edellyttämällä tavalla. Perhe- ja sosiaalipalvelujen johtajalta saadun tiedon mukaan Espoon keskuksen perhekeskuksen pitkät käsittelyajat johtuivat kasvaneista asiakasmääristä. Espoon keskuksen etuuskäsittelyyn on saadun tiedon mukaan palkattu uusi etuuskäsittelijä sekä uusi johtava sosiaalityöntekijä 1.9.2006 lukien. Leppävaaran perhekeskuksessa oli ennen juhannusta 2006 päästy jo peräti yhden päivän käsittelyaikaan, mutta kesän aikana käsittelyajat olivat pidentyneet. Perhe- ja sosiaalipalvelujen johtajan ilmoituksen käsittelyaikojen pidentyminen oli kuitenkin tilapäistä ja käsittely olisi nopeutumassa.

Oikaisuvaatimusten käsittely

Toimeentulotukilaissa säädetty toimeentulotukiasian viivytyksetön käsittely tarkoittaa nähdäkseni asian käsittelyn kaikkia vaiheita, myös sosiaalihuoltolain 45 §:ssä tarkoitettujen viranhaltijan päätöksistä tehtyjen oikaisuvaatimuksen käsittelyä. Myös sosiaalihuoltoasetuksen mukaan oikaisuvaatimukset on käsiteltävä kiireellisesti. Hallintolaki edellyttää kaikkien asioiden käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä.

Tutkittavakseni tuli vuoden 2005 aikana kanteluita myös viranhaltijoiden toimeentulotukipäätösten oikaisuvaatimusten pitkistä käsittelyajoista. Totesin eräässä kanteluratkaisussani (29.8.2006, dnro 41/4/05) oikaisuvaatimuksen käsittelyn sosiaali- ja terveyslautakunnan perusturvajaostossa kestäneen keväällä 2005 jopa yhdeksän kuukautta, mikä on kohtuuttoman kauan.

Perhe- ja sosiaalipalvelujen johtajalta 8.8.2006 saadun tiedon mukaan oikaisuvaatimukset käsitellään nyt pääsääntöisesti seuraavassa mahdollisessa perusturvajaoston kokouksessa eli noin kuukaudessa. Espoonlahden perhekeskuksen alueella on kuitenkin saadun tiedon mukaan vielä käsittelemättä joitakin vanhoja oikaisuvaatimuksia, joita tosin valmistellaan tehostetusti. Oikaisuvaatimukset käsitellään saadun tiedon mukaan nyt siis Espoonlahden perhekeskuksen aluetta lukuun ottamatta viivytyksettä ja sielläkin tilanne on korjaantumassa.

Lopuksi

Kunnan tulee huolehtia lakisääteisistä velvoitteistaan, kuten toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelystä ja turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen kunnassa. Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloa turvaava etuus, minkä vuoksi toimeentulotukiasioiden käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan toimeentulon turvaamisessa.

Toimeentulotukihakemusten pitkät käsittelyajat Espoon kaupungissa ovat vaarantaneet tuen tarpeessa olevien henkilöiden oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon. Lainvastainen tilanne on ainakin joissakin kaupunginosissa jatkunut tutkittavakseni tulleiden kantelujen perusteella jo pitkään. Olen antanut Espoon kaupungin sosiaali- ja terveystoimelle useissa kanteluratkaisuissani huomautuksia ja saattanut sosiaali- ja terveystoimen tietoon käsitykseni toimeentulotukihakemusten käsittelyn lainvastaisesta viipymisestä.

Mikäli kunta ei ole hoitanut lakisääteistä velvollisuuttaan ja tämän voidaan osoittaa johtuneen virkamiesten tai luottamushenkilöiden laiminlyönnistä tai muusta menettelystä, se voi johtaa syytteeseen virkarikoksesta.

Saamani selvityksen mukaan Espoon kaupungin hallinto on kuitenkin pyrkinyt henkilöstölisäyksin, tehtävien organisoimalla ja muiden toimenpiteiden avulla toimeentulotukiasioiden käsittelyn jouduttamiseen. Toimeentulotukihakemusten käsittely tapahtuukin nyt Espoon keskuksen ja Leppävaaran perhekeskusta lukuun ottamatta viivytyksettä ja viimeksi mainittujenkin osalta toimenpiteitä on jatkettu hakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi. Tämän vuoksi en ryhdy asiassa muihin toimenpiteisiin kuin että vielä kerran korostan, että kunnan tulee huolehtia toimeentulotukiasioiden viivytyksettömästä käsittelemisestä. Kunnalla on tämä vastuu myös tietojärjestelmäongelmissa. Tämä mielestäni edellyttääkin varautumista etukäteen tietojärjestelmistä johtuviin odottamattomiin ongelmiin, jollaisia laajoihin tietojärjestelmähankkeisiin näyttää liittyvän.