

6.4.2011

Dnro 359/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Tapio Rätty

OSTOPALVELUSOPIMUKSELLA JÄRJESTETYN KOTIHOIDON KAUPPAPALVELUJEN LAATU

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kunnan sosiaalitoimen menettelyä kotihoidon asiakkaiden kauppapalveluja koskevassa asiassa.

- - -

Kantelija arvosteli kunnan sosiaali- ja terveystoimea siitä, että kotihoidosta vastaavat viranhaltijat eivät ole valvoneet, että hankintasopimuksen mukainen toiminta olisi ollut tarjouspyynnön mukaista ja kertoi, että viranhaltijat eivät ole puuttuneet palveluntuottajan toimintaan useista kuntaan tehdyistä reklamaatioista ja valituksista huolimatta.

Kantelija arvosteli erityisesti yksityisen palveluntuottajan toimittamien elintarvikkeiden ja muiden päivittäistavaroiden korkeita hintoja ja sitä, etteivät palvelun saajat voi verrata tilausta tehdessään tilattavien hyödykkeiden hintoja vastaaviin tuotteisiin muualla.

Kantelija kertoi myös kauppapalvelun laskutuksessa esiintyneistä jatkuvista epäselvyyksistä.

Kauppapalvelun asiakkaina olivat pääosin sellaiset vanhukset, joiden kyky ikänsä ja terveydentilansa takia tehdä itseään koskevia perusteltuja ratkaisuja on heikentynyt. Kantelijan mielestä tällaisessa tilanteessa viranomaisten tulisi erityisesti valvoa tehdyn kotihoidon asiakkaitten päivittäiseen elämään vaikuttavan sopimuksen noudattamista.

2 SELVITYS

Kunnan sosiaali- ja terveyslautakunta antoi kirjoituksen johdosta 23.9.2010 päivätyn lausunnon.

3 RATKAISU

3.1 Palvelujen hankinta

Sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta annetun lain 4 §:n mukaan kunta voi järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvat tehtävät muun muassa hoitamalla toiminnan itse, hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muul-

ta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta, tai antamalla palvelujen järjestämiseksi asiakkaalle palvelusetelin.

Mikäli kunta hankkii edellä tarkoitettuina tavoin yksityiseltä palveluntuottajalta palveluja, kunnan on varmistettava siitä, että hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta (4 §:n 2 momentti).

- - -

3.3

Kauppakassipalvelu ja sosiaalihuollon laatu

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (sosiaalihuollon asiakaslaki) 4 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Säännöksen 2 momentin mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa. Mainitun 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 asiaansa. Selvitys on annettava säännöksen 2 momentin mukaan siten, että asiakas riittävästi ymmärtää sen sisällön ja merkityksen. Sosiaalihuollon asiakslain 8 §:n mukaan sosiaalihuoltoa toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon asiakkaan toivomukset ja mielipide ja muutoinkin kunnioitettava hänen itsemääräämisoikeuttaan. Säännöksen 2 momentin mukaan asiakkaalle on annettava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Sama koskee hänen sosiaalihuoltoonsa liittyviä muita toimenpiteitä.

Sosiaalihuollon asiakslain 9 §:ssä on säädetty itsemääräämisoikeuden toteutumisesta erityistilanteissa. Mikäli täysi-ikäinen asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi pysty osallistumaan ja vaikuttamaan palvelujensa tai sosiaalihuoltoonsa liittyvien muiden toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen taikka ymmärtämään ehdotettuja ratkaisuvaihtoehtoja tai päätösten vaikutuksia, on asiakkaan tahtoa selvitettävä yhteistyössä hänen laillisen edustajansa taikka omaisensa tai muun läheisen henkilön kanssa.

Sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaan kunnan on huolehdittava muun muassa kotipalveluiden järjestämisestä asukkaalleen. Kotipalvelulla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 20 §:n mukaan asumiseen, henkilökohtaiseen hoivaan ja huolenpitoon, lasten hoitoon ja kasvatukseen sekä muihin tavanomaiseen ja totunnaiseen elämään kuuluvien tehtävien ja toimintojen suorittamista tai niissä avustamista. Sosiaalihuoltoasetuksen 9 §:n mukaan kotipalveluina järjestetään kotinhoitajan ja kotiavustajan antaman yksilöllisen avun lisäksi tukipalveluja, kuten ateriat-, vaatehuolto-, kylvytys-, siivous-, kuljetus-, saattaja- sekä sosiaalista kanssakäymistä edistäviä palveluita.

Kuten edellä on todettu kunta voi järjestää lakisääteiset tehtävänsä, kuten sosiaalihuoltolaissa ja -asetuksessa säädetty kotipalvelut, hoitamalla toiminnan itse tai hankkimalla palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta. Mikäli kunta järjestää lakisääteisiä tehtäviään ostopalvelujen avulla, kunnan on varmistettava palvelua koskevaa sopimusta tehtäessä ja sopimuksen mukaisia palveluja asiakkaalle annettaessa, että ostopalveluna hankittavat palvelut vastaavat sitä tasoa, jota edellytetään vastaavalta kunnalliselta toiminnalta.

Sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on siis oikeus järjestää kotipalveluja ostamalla palvelut ulkopuoliselta palvelun tuottajalta. Kunnan asukas voi valvoa tämän menettelyn lainmukaisuutta kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen. Kunnan sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä on, kuten edellä olen todennut, velvollisuus valvoa toimintaa järjestettäessä palvelun laatua. Kunnallisen toimielimen ja sen alaisten viranhaltijoiden on ryhdyttävä asianmukaisesti toimenpiteisiin, mikäli palvelun laadussa on puutteita tai, jos palvelun järjestäminen vaarantaa asiakkaana olevien henkilöiden yksilöllisen edun toteutumisen.

Kauppapalvelun asiakkaita ovat saamani selvityksen mukaan pääasiassa vanhusväestöön kuuluvat henkilöt, joista osa tarvitsee jatkuvaa apua päivittäisistä toiminnoista suoriutumisesa. Osa kauppapalvelun asiakkaista ei pysty myöskään itse huolehtimaan tai hoitamaan omia asioitaan.

Palvelulla turvataan osaltaan asiakkaana olevan vanhuksen tai muun palvelun saajan mahdollisuuksia elää ja toimia omassa kodissaan. Kysymys on siten kotipalveluihin liittyvästä sellaisesta tukipalvelusta, jolla edistetään palvelun saajan päivittäisissä toiminnoissa selviytymistä. Tästä syystä palvelun laadulla ja sillä, miten palvelu tosiasiaissa järjestetään, on korostettu merkitys palvelun saajalle.

Näkemykseni mukaan kauppapalvelujen laatuun vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa asiakkaan tilaaman ostoskorin hinta ja näin hankittavien päivittäistavaroiden muut laatutekijät, kuten esimerkiksi elintarvikkeiden ja muiden tilattavien hyödykkeiden käyttökelpoisuus ja monipuolinen valikoima tai esimerkiksi niiden ravintoarvo tai tuoreus. Mielestäni sosiaalihuollon asiakkaalla tulee olla oikeus ja mahdollisuus seurata näiden laatutekijöiden toteutumista etukäteen ja myös vastaanottaessaan palvelua. Kauppapalvelun asiakkaalla tulee voida seurata kauppapalvelun tuotevalikoimaan kuuluvan hyödykkeen hintaa ja sen laatua. Tämä voidaan mielestäni toteuttaa antamalla asiakkaalle tiedot elintarvikkeiden ja päivittäistavaroiden hinnasta ja hintaan tai hyödykkeen laatuun vaikuttavista seikoista ennen tilauksen tekemistä sekä että tilattuja tavaroita ja hyödykkeitä toimitettaessa.

Tällaisten tietojen antaminen selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla on mielestäni tärkeää, koska kauppapalvelun asiakkaana on selvitysten mukaan henkilöitä, jotka eivät kaikilta osin pysty huolehtimaan omista päivittäisistä asioistaan. Lisäksi asiakkaan edustajalla, omaisella tai muulla läheisellä tulisi olla mahdollisuus arvioida ja myös jälkikäteen valvoa palvelun laatua ja toisaalta arvioida tarvittaessa sitä tulisiko palvelu järjestää jollain muulla asiakkaalle yksilöllisesti paremmin sopivalla tavalla. Korostan, että kotipalveluna annettavan kauppapalvelun laatua on arvioitava erityisesti asiakkaalle tarjottavien hyödykkeiden hinnan, niiden soveltuvuuden asiakkaille sekä tuotteiden laadun, kuten esimerkiksi päivittäisten elintarvikkeiden tuoreuden perusteella.

Kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnan lausunnon mukaan tilaukset kauppapalveluun liittyvistä hyödykkeistä tekee kotihoidon työntekijä. Lausunnon mukaan kotihoidon työntekijä voi verrata asiakkaalle tarvittaessa hintoja. Lausunnon mukaan kunta oli tehnyt tuotekorivertailuja vuoden vaihteessa (2009/2010). Vertailussa käytettiin Tilastokeskuksen kulutushyödykkeiden keskihintatilastoa sekä lähikaupan tuotehintoja. Lausunnon mukaan yksityisen palveluntuottajan tuoteryhmät vastasivat lähikauppatasoa. Erikoistuotteiden osalta lausunnon mukaan yksityisen palveluntuottajan tuotehinnat olivat keskimääräistä korkeampia. Johtopäätöksensä sosiaali- ja terveyslautakunta katsoi, että "erot tuotehintaryhmissä eivät kuitenkaan olleet niin merkittäviä, että niiden voisi katsoa olevan sopimuksen purun tai irtisanomisen peruste".

Sosiaali- ja terveystalautakunta on kiistänyt antamassaan lausunnossa sen kantelukirjoituksessa esitetyn väitteen, että kauppapalveluna hankittavat tuotteet olisivat keskimääräistä kalliimpia kotipalvelun asiakkaille.

Lausunnon mukaan tilauksen tekevällä kotihoidon työntekijällä on mahdollisuus valita asiakkaalle halvempi vastaava tuote. Nämä seikat huomioon ottaen en ole voinut havaita sosiaali- ja terveystalautakunnan menettelyssä sellaista lainvastaisuutta, joka antaisi aihetta minulle laillisuusvalvojana toimenpiteisiin.

Kiinnitän kuitenkin sosiaali- ja terveystalautakunnan erityistä huomiota edellä esittämiini näkökohtiin kotipalveluna annettavan kauppapalvelun laadusta ja kunnan velvollisuuteen valvoa ja seurata ostopalveluna järjestettävien palvelujen laatua sekä palvelun tosiasiallista järjestämistä ja soveltuvuutta palvelun piirissä oleville henkilöille myös sopimuksen voimassaoloaikana.

3.4

Puutteet yksityisen palvelun tuottajan toiminnassa

Kantelija arvosteli kantelukirjoituksessaan myös vaikeutta saada yhteyttä palvelun tuottajana toimivaan yksityisen palveluntuottajan henkilöstöön. Tältä osin totean seuraavaa.

Kunnan järjestäessään omaa palvelutuotantoaan ostamalla palveluja yksityiseltä on sen, kuten edellä olen todennut, varmistettava kaikilta osin palvelujen laadusta palveluja annettaessa. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus kääntyä palvelun järjestäjänä olevan kunnan puoleen, mikäli palvelun tuottamisessa tapahtuu virheitä tai palvelua ei voida antaa häiriöttömästi. Tämän palautteen perusteella palvelun järjestäjänä ja ostajana olevan kunnan on ryhdyttävä asianmukaisiin toimenpiteisiin mahdollisten palvelun järjestämisessä havaittujen virheiden korjaamiseksi.

Lausunnon mukaan palvelua koskevat reklamaatiot on pyydetty osoittamaan joko suoraan yksityiselle palveluntuottajalle tai kunnan kotihoidon nimetylle vastuuhenkilölle. Lausunnon mukaan kotihoidon työntekijät ovat käyneet palvelua koskevat huomautukset läpi yhdessä yksityisen palveluntuottajan kanssa. Tältä syystä kirjoitus ei anna aihetta puoleltani enempään.

3.4

Asiakasmaksut

Kantelukirjoituksen mukaan yksityinen palveluntuottaja peri asiakkailta viiden euron ylimääräisen omavastuumaksun marraskuuhun 2009 asti. Kantelija kertoi, että kunnan lupauksesta huolimatta, hän oli saanut ylimääräisesti perityistä omavastuuosuuksista takaisin vain osan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain ja -asetuksen perusteella kunta voi periä kotona annettavista palveluista asiakasmaksulainsäädännön mukaan määräytyvän maksun. Yksityisellä palvelujen tuottajalla ei ole oikeutta periä kunnan puolesta tai sen sijasta erikseen muuta maksua. Sosiaali- ja terveystalautakunnan lausunnon mukaan kunta laskuttaa itse asiakkaalta kauppakassipalvelun kunnallisen asiakaspalvelumaksun. Lausunnon mukaan kantelukirjoituksessa esiin tuodun virheen tultua ilmi kunta ja palvelun tuottaja sopivat, että palvelun tuottaja hyvittää seuraavissa laskuissa aiheetta perityt asiakasmaksut. Edelleen lausunnon mukaan kunta päätti olla perimättä asiakkaaltaan kunnallista asiakasmaksua (8,70 euroa/toimituskerta) jälkikäteen virheellisesti laskutetuilta kuukausilta. Lausunnosta saa siis sen kuvan, että mainittu virhe (ylimääräisesti peritty asiakasmaksu) on täysimääräisesti palau-

tettu tai muutoin hyvitetty kaikille palvelun saajille. Tämän johdosta asia ei anna aihetta puoleltani enempään.

3.5

Muut asiat

Kantelija epäili kirjoituksessaan, että kunta on hyväksyessään yksityisen palveluntuottajan tekemän tarjouksen tosiasiallisesti siirtänyt kilpailutukseen ja sopimukseen kuuluvaa hintariskiä sosiaalihuollon asiakkaille asiakkailta laskutettavien elintarvikkeiden ja muiden kulutushyödykkeiden normaalia korkeammilla hinnoilla.

Tämä kantelijan esittämä epäily on kiistetty sosiaali- ja terveyslautakunnan antamassa lausunnossa. Tämän vuoksi asia ei anna aihetta puoleltani muuhun kuin, että totean vielä, että kotipalveluna annettavan kauppapalvelun saatavilla olevat tuotteet ja niiden hinnat saattavat olla erilaisia kuin yksityisen elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten hinnat ja hyödykkeet. Tästä syystä pidän tärkeänä, että tiedot hyödykkeiden hinnoista ja valikoimasta ovat asiakkaiden ja heidän omaistensa saatavilla palvelun asiakaskunnan huomioivalla tavalla. Korostan, että tällainen kunnan järjestämä kotiin annettava ja asiakkaan kannalta usein välttämätön päivittäiseen elämään liittyvä palvelu ei saa muodostua hinnaltaan kohtuuttomaksi asiakkaalle. Palvelu tulee olla käytettävissä riippumatta asiakkaan varallisuusasemasta.

4

TOIMENPITEET

Asia ei anna aihetta puoleltani muuhun kuin, että kiinnitän sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota kohdissa 3.3 ja 3.5 esittämiini näkökohtiin kauppapalvelun laadusta ja kunnan velvollisuudesta valvoa yksityisen palvelun tuottajan toimintaa. Tässä tarkoituksessa lähetän tästä vastauksestani jäljennöksen sosiaali- ja terveyslautakunnalle.