

24.3.2020

EOAK/5789/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaisu Lehtikangas

Tarkastuspöytäkirja Jyväskylän kaupungin kotihoito

Aika: 6.11.2019

Paikka: Jyväskylä kaupungin kotihoito  
Kilpisenkatu 1, 40101 Jyväskylä

Läsnä: Oikeusasiamiehen kansliasta:  
Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin  
Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Lotta Hämeen-Anttila  
Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Marja-Liisa Judström  
Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Elina Castren  
Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kaisu Lehtikangas  
Notaari Johanna Koli

Jyväskylän kaupungilta:  
Palvelujohtaja  
Vastaava sairaanhoitaja  
Turvapalvelun työntekijä  
2 lähihoitajaa  
1 sairaanhoitaja  
Fysioterapeutti  
Pääluottamusmies /Juko  
Pääluottamusmies /Tehy  
Työsuojeluvaltuutettu  
Pääluottamusmies/ JHL  
Varapääluottamusmies/ Super  
Pääluottamusmies/Jyty  
Palveluesimies, Oiva-keskus

## 1 TARKASTUKSEN TOIMITTAMISESTA

Tarkastuksen aluksi apulaisoikeusasiamies Maija Saksin kertoi oikeusasiamiehen tehtävistä.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamies valvoo, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset ja virkamiehet noudattavat lakia ja

täyttävät velvollisuutensa. Lisäksi hänen valvontaansa kuuluvat muutkin, jotka hoitavat julkista tehtävää. Oikeusasiamies seuraa erityisesti, että hyvä hallinto sekä perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n mukaan oikeusasiamies toimittaa tarpeen mukaan tarkastuksia perehtyäkseen laillisuusvalvontaansa kuuluviin asioihin.

Tarkastuksilla kotihoitoon halutaan selvittää, miten kunnat huolehtivat heikoimmassa asemassa olevien kuntalaisten perustuslain 19 §:n mukaisesta oikeudesta huolenpitoon.

Tarkastukseen liittyvä aineisto:

- Kotihoidon tutkimus – henkilöstön psykososiaalinen kuormittuminen
- Omavalvontasuunnitelma
- Kotihoidon kolmannesvuositilasto 2/3 2019
- 10 hoito- ja palvelusuunnitelmaa
- Asiakaskirjaukset viideltä asiakkaalta
- Palvelutarpeenarviointilomake

Tämä pöytäkirja lähetettiin Jyväskylän kaupunkiin kommentoitavaksi. Jyväskylän kaupungin ikääntyneiden palvelujen palvelujohtaja antoi 14.2.2020 kommentit, joita on huomioitu tekstissä tai kirjattu tähän pöytäkirjaan.

## 2 TAUSTATIETOJA

Jyväskylän kaupungin väestöstä oli yli 75-vuotiaita 10 528 (vuonna 2018). Kotihoidon piirissä oli 1.1.-31.8.2019 välisenä aikana 2056 asiakasta, joista yli 75 vuotta täyttäneitä on 1560 asiakasta eli 76 %. Yli 75 vuotiasta asukkaista kotihoidon piirissä on 15 %. Kotihoidontukipalveluasiakkaita oli 1.1.-31.8.2019 välisenä aikana yhteensä 2672, joista 65 vuotta täyttäneitä oli 2480.

Kotihoitoa järjestetään nyt ostopalveluna ja omana toimintana, mutta jatkossa kaikki on omaa tai palvelusetelillä hankittavaa palvelua.

Jyväskylässä on kolme kotihoitoaluetta, jotka vastaavat alueensa kotihoidon järjestämisestä.

Kotipalvelun tukipalveluita ovat ateriapalvelu, kauppapalvelu, kuljetuspalvelu, kylvetyspalvelu, siivous- ja pihapalvelu, turvapalvelu ja vaatehuolto.

## 3 VALVONTA

Palvelujohtaja kertoi, että Jyväskylässä on ollut vuodesta 2016 lukien oma vanhuspalvelujen valvontatiimi, jossa on neljä valvontakoordinaattoria. Valvontakoordinaattorit valvovat sekä ostopalveluita että omaa toimintaa. Valvojat pyrkivät käymään joka toinen vuosi kaikissa

asumispalvelujen toimintayksiköissä. He tekevät reaktiivisia ja ennalta ilmoittamattomia käyntejä yksityisiin toimintayksiköihin ja saavat kerran kuukaudessa raportin, jossa on muun muassa perustiedot, yksikkö, asukasmäärä, henkilöstömäärä, mitoitus, kuinka paljon alituksia mitoituksessa, kuinka paljon tehty tuplavuoroja ja töitä vapaapäivinä, kuinka monelta puuttuvat lääkeluvat. Näiden tietojen perusteella voivat ryhtyä valvontatoimiin. Valvontakoordinaattorit edellyttävät, että yksityiset toimijat perehdyttävät henkilökuntansa epäkohtailmoitusten tekemiseen. Epäkohtailmoituksille on oma järjestelmä, johon voi jättää myös nimettömänä ilmoituksen. Toimintamallina omassa toiminnassa on, että esimiehet hoitavat ja päälliköille tieto ja he ovat tarvittaessa selvittämissä mukana.

Palvelujohtaja ilmoitti pöytäkirjaluonnoksen kommenttina, että kaupungin verkkosivuilla on mahdollisuus tehdä epäkohtailmoitus, jonka voi tehdä myös nimettömänä. Epäkohtailmoituksiin vastaavat esimiehet. Asiakas voi jättää palveluista myös muistutuksen. Muistutuksiin vastaa toimintasäännön mukaisesti palvelupäälliköt ja pyytävät tarvittaessa esimiehiltä tarvittaessa selvitykset muistutukseen vastamiseksi.

Keskustelun mukaan vihjeet siitä, että on jotakin puutteita, tulee usein pikkuhiljaa – ensin tulee yksi sitten toinen pieni vihje. Valvonta on keskittynyt yksikkötasoon, mutta yksilötason valvonta ja seuranta on tunnistettu ja sitä kehitetään SAS-tiimissä ja valvontayksikössä. Esimerkiksi hoitajien asenteeseen ja asiakkaita vähättelevään ja kiusaavaan kohteluun koetaan olevan vaikea puuttua. Uutena ilmiönä on, että isojen hoivayritysten lakimiehet saattavat myös pyrkiä torjumaan valvonnan vaatimuksia sopimusoikeudellisin perustein tai, että toimintayksiköissä ei noudateta annettuja määräyksiä. Asiakkaat tyytyvät tilanteeseen ja ovat joissain tapauksissa tottuneita huonoon kohteluun. Haasteena kunnan näkökulmasta on, ettei asiakkaille ole toista sijoituspaikkaa.

Epäkohtailmoituksen seurauksena voi olla, että toimintayksikköön tehdään sijoituskielto siihen asti, kunnes asiat on saatu kuntoon. Keskustelun mukaan yksi yksikkö on ollut haltuun otettuna keväällä 2019 ja kerran Jyväskylän kaupunki on edellyttänyt esimiehen vaihtoa toimintayksikössä. Kaupunki ja AVI tekevät tiivistä yhteistyötä. Yhteisiä kokouksia pidetään kaksi kertaa vuodessa ja viikoittain on yhteydenpitoa.

#### **4 TURVAPALVELUT**

Jyväskylän kaupunki on ottanut vuonna 2015 turvapalvelut omaksi toiminnakseen ja turvapalvelulla on oma keskus. Turvapalvelussa on yhteensä 13 työntekijää ja esimies, jotka ovat sairaanhoitajia ja lähihoitajia. Puhelinkeskuksen työntekijä arvioi turvasoiton yhteydessä tarvitseeko paikalle lähettää ambulanssi vai oma työntekijä. Pääsääntöisesti turvapuhelimen asiakkaat ovat kotihoidon tai omaishoidon asiakkaita, iältään yli 18-vuotiaita. Turvapuhelin päivittyy 10 minuutin välein.

Turvapuhelin, uudet mallit hälyttävät turvakeskukseen, jos eivät toimi. Turvatiimillä on lisäksi noin 600-700 asiakasta, joiden luona ei käy kotihoito, mutta joilla on hälytin käytössä. Jos turvalähtijöillä herää huoli asiakkaasta raportoidaan asiasta Oiva-keskukseen tai kotihoitoon, jos kotihoidon asiakas jo valmiiksi. Palveluketju asiakasohjaukseen on parempaa ja sujuvampaa kun toiminta on omaa.

Turvatiimin mukana on tarvittaessa vartija turvaamassa työntekijöitä. Kotihoidossa on joitain asiakkaita, joiden luona on säännöllisesti vartija paikalla kotikäyntien aikana. Vartija ei voi mennä asuntoon ilman asiakkaan suostumusta.

Tarvittaessa on mahdollisuus ottaa käyttöön ovihälytin ja GPS-ranneke. Noin 140 asiakkaalla on käytössä ovihälytin, mutta vaihtuvuus on suurta. Keskustelussa tuli esille, että GPS-rannekkeen käyttäjä voi esimerkiksi liikkua tietyllä alueella ja poistuessaan sieltä tulee ilmoitus. Vuodessa on noin 5-6 asiakasta, jotka ovat poistuneet kotoa ja joita joudutaan etsimään. Tapahtuma käynnistää palveluntarpeen arvioinnin. Jos asiakas harhailee yöllä, niin hänet voidaan ohjata kriisipaikalle Akseliin ja Elinaan.

Keskustelussa luottamusmiesten ja työsuojavaltuutetun kanssa tuotiin esille huoli turvapalveluiden työntekijöiden riittävydestä ja toiminnan haavoittuvuudesta. Saman aikaisesti voi useita hälytyksiä, ja työntekijät priorisoivat tehtävät. Lisäksi pitkät etäisyydet tuovat lisähaasteita.

## 5 KESKITETTY ASIAKAS- JA PALVELUOHJAUS

Jyväskylässä on OIVA-keskus, johon on keskitetty ikäihmisten neuvonta ja ohjaus sekä palvelutarpeen arviointi. Palveluohjaajat ovat sionomeja ja geronomeja. Palveluohjaajat tekevät ensikäyntejä asiakkaiden kotiin ja arvioivat toimintakykyä ja palveluntarvetta. Arvioinnin apuna käytetään RAI-arviointijärjestelmää. Palveluohjaajat keskustelevat asiakkaan, omaisten ja lähteisten kanssa. Työntekijät kokevat, että heitä ei kuulla tarpeeksi kotihoidon asiakkaan tilannetta selvitettyä. Keskustelun mukaan Oiva-keskuksen toimintaa kehitetään koko ajan.

SAS-tiimi (selvitys-arviointi-sijoitus), johon kuuluu kolme palveluohjaajaa ja geriatri, jotka arvioivat kuntoutuksen ja ympärivuorokautisen hoidon tarvetta papereiden perusteella ja tekevät päätöksen sijoituksesta.

Sosiaalihuoltolain 42 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakkaalle on nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Työntekijää ei tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Omatyöntekijällä on oltava asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa tarkoitettu kelpoisuus. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun asiakkaan omatyöntekijällä tai hänen

kanssaan asiakastyötä tekevällä työntekijällä on oltava mainitun lain 3 §:n mukainen sosiaalityöntekijän kelpoisuus.

Omatyöntekijänä toimivan henkilön tehtävänä on asiakkaan tarpeiden ja edun mukaisesti edistää 38 §:n 2 ja 3 momentin toteuttamista sekä toimia tarvittaessa muissa tässä laissa säädetyissä tehtävissä.

Kun asiakas siirtyy tehostettuun palveluasumiseen, asiakkuus asiakasohjaukseen päättyy. Jyväskylässä asiakkaalle ei nimetä sosiaalitoimessa omatyöntekijää.

## 5 HENKILÖSTÖN MÄÄRÄ JA RIITTÄVYYS

Jyväskylän vanhuspalveluissa on neljä lääkäriä, joista yksi on kotihoidon lääkäri. Kotihoidossa on koulutettu suuhygieniavastaavia, jotka neuvovat muita työntekijöitä. Suuhygienisti käy asiakkaiden luona kerran vuodessa. Hammaslääkärikäynneillä saattajana omainen tai vapaaehtoinen. Jos asiakas tarvitsee erityisjärjestelyjä hammashoittoon, esimerkiksi järjestelyt sille varalle, että asiakas ei pysty istumaan.

Vanhuspalveluissa on neljä fysioterapeuttia ja yksi toimintaterapeutti, jotka toimivat myös kotihoidossa. Säännöllisen kotihoidon asiakkaat ovat fysioterapeutin asiakkaita. Yhteydenottoja tulee lähihoitajilta, sairaanhoitajilta, lääkäriltä ja omaisilta. Fysioterapeutti arvioi asiakkaan asumisolosuhteita ja toimintakykyä sekä apuvälineiden ja asunnon muutostöiden tarvetta. Fysioterapeutti antaa neuvontaa ja ohjausta lähihoitajille. Varsinaista fysioterapiaa ei ole saatavilla. Keskustelussa työntekijöiden kanssa tuli esille, että fysioterapeutin antamia kuntoutusohjeita ei pystytä aina toteuttamaan, koska resursseja ei ole riittävästi. Kotikuntoutus ei toimi.

Jyväskylässä toimii kotiutustiimi, joka selvittää jo etukäteen, milloin asiakkaan kotiutus on tulossa. Kotiutustiimin pystyy panostamaan sairaalasta kotiutumisen hetkeen ja tekemään parin tunnin käynnin asiakkaan luona. Työntekijöiden kokemus on, että sairaalasta kotiutetaan heikkokuntoisia potilaita, jotka palaavat takaisin osastolle. osastolle.

Keskustelun mukaan työntekijöiden psykososiaalinen kuormitus on lisääntynyt. Kotihoidossa on resurssipula, tehdään ylitöitä ja tuplavuoroja ja työntekijät tulevat sairaana töihin. Esimerkkinä kerrottiin, että kotihoidon sairaanhoitajalla voi olla 7-13 tuntia ylitöitä kolmessa viikossa. Sairaanhoitajat tekevät lähihoitajien töitä.

Palvelujohtaja ilmoitti kommenttinaan, että toisinaan lähihoitajan töitä eivät aina.

Jyväskylässä on tehty osalla kotihoidon alueista tutkimus henkilöstön psykososiaalisesta kuormittumisesta. Keskustelussa työntekijöiden kanssa tuli esille, että he eivät olleet tietoisia tutkimuksesta tai siitä onko jotain toimenpiteitä tehty.

Varahenkilöstöä pitäisi olla periaatteessa riittävästi, mutta käytännössä varahenkilöt voivat olla varattuina jo edellisenä päivänä ja aamulla ei ole yhtään vapaata varahenkilöä. Keskustelun mukaan monet ohjeet tulevat sähköpostilla, ilmoitaututtuihin koulutuksiin ei pääse, jos asiakaskäynti on tehtävä akuutisti toisen työntekijän poissaolon vuoksi. Yhteisiin tilaisuuksiin ei pääse.

Johto toi keskustelussa esille, että Jyväskylässä ei ole tarpeeksi tehostettua palveluasumista, mutta palveluasumisen järjestämisessä asiakkaalle ei kuitenkaan koskaan mene yli kolmea kuukautta. Jyväskylä ei järjestä kevyempää palveluasumista ja nyt sitä mietitään uudelleen. Keskustelussa tuotiin esille myös, että Jyväskylässä tarvittaisiin arviointi- ja kuntoutusyksikkö.

Palvelupäällikkö kertoi, että yhdellä kotihoitoalueella on kovasti rekrytointi haasteita. On yhä vähemmän hakijoita vanhuspalvelun piiriin. Esimerkiksi viime kesänä kesäsijaisten haku aloitettiin jo edellisen vuoden marraskuussa. Jyväskylän kotihoidossa on suunnitelmassa vakiinaistaa sijaisia vuonna 2020.

## **7 TOIMINNANOHJAUSJÄRJESTELMÄ**

Jyväskylässä on käytössä toiminnanohjausjärjestelmä, jossa suunnitellaan kotihoidon käynnit ja tehtävät.

Työntekijät kertoivat pitävänsä järjestelmää toisaalta hyvänä ja tasarvoisena kaikille, mutta toisaalta käynnit ovat lähtökohtaisesti päällekkäin eikä siirtymäaikoja asiakkaalta toiselle lasketa. Järjestelmässä ei ole aikavaraa äkillisiin tilanteisiin. Kokemus on, että käynnit eivät juurikaan toteudu listojen perusteella. Palvelupäällikön mukaan toiminnanohjausjärjestelmässä on haasteita.

Palvelujohtaja ilmoitti pöytäkirjaluonnoksen kommenttina, että pääsääntöisesti käynnit toteutuvat listojen perusteella.

## **7 PÄÄTÖKSET JA ASIAKASMAKSUT**

Sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaan asiakkaalla on oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä.

Keskustelun mukaan asiakkaille tehdään kirjallisia päätöksiä, jos asiakkaalle myönnetään palveluja. Asiakkaille ei kuitenkaan tehdä kirjallisia päätöksiä, jos palvelua tai tukea ei myönnetä, jolloin asiakkailla ei ole käytettävissään oikaisuvaatimuskeinoja. Keskustelussa tuli esille, että työntekijät eivät aina tunnista asiakkaan tai omaisten esittämää huolta tai palvelujen tarvetta hakemukseksi, johon tulisi tehdä kirjallinen päätös.

Keskustelun mukaan asiakasmaksutiimi tarkistaa, että vastaako lasku todellisia asiakaskäyntejä. Asiaksmaksujen osalta todettiin, että ulosotto otetaan huomioon täysmääräisesti asiakasmaksua määrättäessä.

## 8 APULAIKKEUSASIAMIEHEN ALUSTAVAT TOIMENPITEET

Apulaisoikeusasiamies piti myönteisenä Jyväskylän kaupungin oman valvontatiimin toimintaa sekä omien että yksityisten toimintayksiköiden aktiivisessa valvonnassa.

Apulaisoikeusasiamies piti myönteisenä, että kotihoidon johto oli tehnyt tutkimuksen kotihoidon henkilöstön psykososiaalisesta kuormituksesta ja ryhtynyt toimenpiteisiin asiassa.

Apulaisoikeusasiamies kiinnittää huomiota käytyjen keskustelujen perusteella siihen, että sosiaalityöntekijöiden ja sosiaalityön rooli on hyvin vähäistä kotihoidossa. Hän kiinnittää huomiota myös siihen, että keskustelujen perusteella näyttää siltä, että kotihoidon työntekijät eivät aina tunnista erityisen tuen tarpeessa olevia henkilöitä. Työntekijöiden osaamista tulisi tukea.

Tarkastuksen aikana ei ilmennyt seikkoja joiden perusteella Jyväskylässä olisi ilmeisen perusteetonta nimetä kotihoidon asiakkaille oma-työntekijä. Asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ja asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi apulaisoikeusasiamies edellyttää myös, että johdon ja muun henkilökunnan perehdytyksessä huolehditaan siitä, että työntekijät tuntevat keskeiset kotihoidon toteuttamista koskevat lain säännökset.

Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että velvollisuus kirjallisen päätöksen antamiseen koskee myös kielteisiä päätöksiä. Kielteisen päätöksen saaminen on tärkeää erityisesti, jotta henkilö voisi käyttää hänelle lain mukaan kuuluvaa muutoksenhakuoikeutta. Kielteisten päätösten avulla kunta saa myös tietoa siitä, vastaavatko saatavilla olevat palvelut kunnassa olevaa tarvetta. Velvollisuus kirjallisen päätöksen antamiseen koskee niitäkin tilanteita, joissa asiakas on jättänyt hakuksen suullisesti.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että ellei laissa toisin säädetä, asiakkaalla ei ole oikeutta saada kunnalta juuri tiettyä toivomaansa palvelua, mutta kunnan on vastattava lain säätämässä puitteissa asiakkaiden palvelujen tarpeeseen. Palvelujen tarvetta arvioitaessa asiakkaalle on sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti selvitettävä hänen yleis- ja erityislainsäädäntöön perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa sekä erilaiset vaihtoehdot palvelujen toteuttamisessa ja niiden vaikutukset samoin kuin muut seikat, joilla on merkitystä hänen asiassaan. Selvitys on annettava siten, että asiakas ymmärtää riittävästi sen sisällön ja merkityksen. Arviointia tehtäessä on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja otettava huomioon hänen toiveensa, mielipiteensä ja yk-

silölliset tarpeensa. Toimittaessa lain mukaisesti palvelujen tarpeen arviointia ja eri vaihtoehtojen punnintaa tehdään yhdessä asiakkaan kanssa. Apulaisoikeusasiamies kiinnittää kuitenkin huomioita siihen, että asiakkaalla on oikeus saada kielteinen päätös myös niissä tilanteissa, joissa asiakkaan palveluntarpeeseen vastataan muulla palvelulla kuin mitä hän on alun perin hakenut.

Apulaisoikeusasiamies on korostanut asukkaiden päivittäisen ulkoilun tärkeyttä osana sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:ssä tarkoitettua hyvää hoitoa. Riittävän ulkoilun toteuttamisessa on kyse perustarpeista huolehtimisesta ja siten myös ihmisarvon kunnioittamisesta. Apulaisoikeusasiamies pitää tärkeänä, että huolehditaan siitä, että kotihoidon asiakkaat saavat tarvittavaa apua voidakseen ulkoilla säännöllisesti. Apulaisoikeusasiamies ei pidä hyväksyttävänä sitä, että kotihoidon asiakkaiden riittävästä ulkoilusta huolehtiminen on ainoastaan vapaaehtoistyön varassa.

Apulaisoikeusasiamies päätti ottaa omana aloitteena tutkittavakseen, miten kotihoidon asiakkaiden hammashoito on järjestetty ja, miten siihen liittyvään avun tarpeeseen vastataan.

Tähän pöytäkirjaluonnokseen on kirjattu asioita, joita tarkastuksella on havaittu tai joista on tarkastuksen aikana keskusteltu. Pöytäkirjaluonnokseen on kirjattu myös asioita, jotka ovat käyneet ilmi tarkastukseen liittyvistä asiakirjoista. Tarkastuskohteessa voi olla perus- ja ihmisoikeusongelmia, jotka eivät ole tulleet esille tarkastuksen aikana.

**Tiedoksi:**

Jyväskylän kaupunki  
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto