

14.5.2019

EOAK/6462/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Tapio Rätty

NUORTEN JÄLKIHUOLTOVELVOITTEEN TOTEUTTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan menettelyä jälkihuollon järjestämisessä. Kantelija kertoi, että Helsingin kaupungin jälkihuollossa on useita nuoria, joille kaupunki ei tosiasiallisesti kykene järjestämään asuntoa tai muuta asumista.

Kantelukirjoituksen mukaan jälkihuoltoon osoitetut työntekijäresurssit ovat Helsingissä puutteelliset. Kirjoituksen mukaan yksittäisellä työntekijällä on noin 90 jälkihuollossa olevaa nuorta asiakkaana. Tämän takia jälkihuollossa oleville nuorille ei ole kirjoituksen mukaan pystytty järjestämään nuorten yksilöllisten tarpeiden mukaista jälkihuollollista tukea ja apua. Kirjoituksessa on todettu, että Helsingin kaupungin lastensuojelun jälkihuoltovelvoitteen piirissä on noin 250 nuorta, joille ei ole järjestetty minkäänlaista päivätoimintaa kaupungin puolelta.

Kantelija epäilee, että kaikille jälkihuoltoonnuorille ei ole laadittu jälkihuoltosuunnitelmaa.

2 SELVITYS

Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan perhe- ja sosiaalipalvelut antoi kirjoituksen johdosta selvitystä.

3 RATKAISU

3.1 Saatu selvitys

Selvityksen mukaan Helsingissä oli vuonna 2018 jälkihuolto-oikeuden piirissä 971 helsinkiläistä lasta ja nuorta. Näistä 50 oli vielä alle 18-vuotiasta lasta. Jälkihuollon asiakkaista 233 asuu muualla kuin Helsingissä. Keskimäärin kuukausitasolla palveluiden piirissä oli selvityksen mukaan noin 800 nuorta.

Asumisen järjestäminen

Helsingin kaupunki on varannut lastensuojelun jälkihuollossa olevia nuoria varten Helsingin omasta asuntokannasta 303 välivuokrattua tukiasuntoa, joissa nuorilla on mahdollisuus asua jälkihuollon päättymiseen asti. Helsingin omissa asunnoissa asui vuonna 2018 kaikkiaan 377 jälkihuollon piirissä olevaa nuorta. Helsingin kaupunki on saanut jälkihuollossa oleville nuorille myös muusta asuntokannasta asuntoja.

Selvityksen mukaan kuukausitasolla noin 20 jälkihuollon nuorta on ollut asunnottomana.

Selvityksessä todetaan, että ” Helsingissä selvitetään parhaillaan jälkihuoltoonnuorten asumisratkaisuja yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa. Tavoitteena on järjestää yksilöllistä tukea tarjoavia asumisratkaisuja usealle kymmenelle paljon tukea tarvitsevalle nuorelle.”

Selvityksestä ilmenee vielä, että Helsingin kaupungin asuntopalvelujen asunnonvälitykselle on esitetty pyyntö lisäasuntojen saamiseksi.

Selvityksessä on myönnetty, että kantelukirjoituksessa esitetty huoli jälkihuollon nuorten asunnotilanteesta on perusteltu. Johtopäätöksenä on todettu, ettei Helsingin sosiaali- ja terveystoimi yksinään pysty ratkaisemaan Helsingin nuorten asumiskysymyksiä.

Jälkihuoltosuunnitelma

Selvityksessä on kiistetty kantelukirjoituksessa esitetty epäily siitä, ettei, jälkihuoltosuunnitelmia pystyttäisi tekemään kaikille nuorille. Selvityksen mukaan jälkihuollon sosiaalityössä on priorisoitu jälkihuoltosuunnitelmien tekemistä ja tarkistamista. Jälkihuoltosuunnitelma palveluntarpeen arvioineen on selvityksen mukaan tehty jokaiselle jälkihuollon asiakkaalle vähintään keran vuodessa.

Jälkihuoltotehtäviin varatut työntekijäresurssit

Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan selvityksen mukaan jälkihuoltonuorista noin 75 %:lla on vahvan, tehostetun tai kiireellisen tuen tarve. Tämän takia sosiaalityöntekijällä tulisi olla korkeintaan 50 asiakasta, jotta jälkihuoltoon kuuluvat tehtävät voitaisiin suorittaa.

Helsingin kaupunginvaltuusto on vahvistanut 19.12.2019 talousarvion, jossa on myönnetty lisävakansseja nimenomaan jälkihuoltotyöhön. Selvityksessä on todettu, että tarvittavat sosiaalityöntekijät palkataan heti, kun uudet virat on saatu perustettua. Kaupunginvaltuusto osoitti lisävirkoja myös jälkihuollon järjestämiseen liittyvään sosiaaliohjaajien palkkaamiseksi. Selvityksestä ilmenee, että sosiaaliohjaajat voidaan palkata vakanssijärjestelyjen selvittyä.

Jälkihuollon sisältöön liittyvä sosiaalityö ja palvelut

Selvityksen mukaan sosiaalityöntekijä sovittaa yhteen eri tuet ja palvelut, ohjaa sosiaalityön kokonaisuutta ja prosessin toimivuutta. Sosiaaliohjaajan tehtävänä on antaa neuvontaa, ohjausta ja psykososiaalista tukea nuorten arjessa, palvelujen käytössä sekä tehdä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa.

Jälkihuollon palvelujen kokonaisuuteen kuuluu myös toimeentulotuki (Kelan perustoimeentulotuki sekä täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki sosiaalitoimesta). Tukea myönnetään lisäksi nuoren tarvitsemaan kuntoutukseen ja kuntoutuspsykoterapiaan. Selvityksen mukaan nuoret ohjataan päihde- ja mielenterveyshoidon piiriin nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Ongelmana selvityksen mukaan on kuitenkin se, että nuoret eivät aina ota vastaan tarjottua tukea palvelujen tarpeesta huolimatta.

Selvityksen mukaan sijaishuollossa olevien nuorten koulutustaso on heikko, vain 14 % oli valmistunut ammattiin jälkihuollon päättyessä. Eniten haasteita nuorilla on päivärytmin, rahankäytön ja päihdeiden käytön osalta. Noin 40 %:lla jälkihuollon nuorista oli kirjattu mielenterveydellinen diagnoosi ja 25 %:lla nuorista oli toimintakykyä haittaava päihdeongelma.

Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan selvityksen mukaan tavoitteena kehittämiselle on”, että jokaisella jälkihuoltonuorella on jälkihuollon aikana ja sen jälkeen asunto, mielekäs ohjelmaa päivisin ja turvallinen aikuinen. Lisäksi nuorella tulee olla mahdollisuus opiskella.” Selvityksen mukaan ”Jokaisen nuoren osalta tavoitteena on, että peruskoulu on suoritettu ja nuorta tuetaan toisen asteen opintoihin.”

4 ARVIONI

Sijaishuollon päättymisen jälkeen lapselle tai nuorelle on jälkihuoltoa järjestettävä siinä laajuudessa, kun lapsi tai nuori sitä välttämättä tarvitsee. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen velvollisuus jälkihuollon järjestämiseen päättyy, kun nuori täyttää 21 vuotta.

Lastensuojelulain muutoksen myötä nuoren oikeus jälkihuoltoon päättyy silloin, kun hän täyttää 25 vuotta. Lastensuojelulain muutos tulee voimaan 1.1.2020.

Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimelle kuuluva ehdoton velvollisuus järjestää jälkihuoltoa sisältää velvollisuuden tukea huostanoton jälkeen lasta tai nuorta erityisesti hänen asumisessaan, koulutuksessaan ja muissa itsenäistymistä tukevissa ja niihin liittyvissä tarpeissa.

Kunnan on järjestettävä jälkihuoltoa asiakassuunnitelmassa määritellyn tuen tarpeen huomioon ottavalla tavalla, tukemalla nuorta siten kuin lastensuojelulain 7 luvussa säädetään. Lastensuojelulain 7 luvussa on säädetty muun muassa lastensuojelulain taloudellisten tukitoimien järjestämisestä sekä toimeentulon sekä asumisen turvaamisesta.

Jälkihuollon tarkoituksena on sijaishuollon tai pitkän avohuollon sijoituksen jälkeen tukea jälkihuollossa olevaa nuorta siten, että nuori saa riittävät valmiudet itsenäiseen elämään sijaishuollon jälkeen. Jälkihuollon palveluihin ja tukeen liittyy oleellisena osana nuoren asumisen järjestäminen, koulutuksesta ja toimeentulosta huolehtiminen. Nuorella on oikeus jälkihuollossa myös riittäviin kuntoutuspalveluihin sekä erityisesti siihen sosiaalityöhön ja neuvontaan, jota hän tarvitsee itsenäistymistään varten sijaishuollon päättyessä ja hänen siirtyessä jälkihuoltoon.

Sijaishuollon päättyessä ja lapsen siirtyessä jälkihuoltoon ja jälkihuoltoa järjestettäessä, sosiaalihuollosta vastaavalla toimielimellä ja sen alaisilla toimivaltaisilla viranhaltijoilla on korostettu velvollisuus huolehtia siitä, että jälkihuollossa oleva itsenäistymässä oleva 18 vuotta täyttänyt nuori saa riittävästi ohjausta ja neuvontaa sekä niitä palveluja ja erityistä tukea, joita hän välttämättä tarvitsee itsenäistymisensä tueksi, saadakseen jälkihuollolliset laissa säädettyt hänelle kuuluvat oikeutensa turvattua.

Palvelujen järjestämiseksi ja nuoren oikeuksien toteuttamiseksi on jälkihuoltosuunnitelman merkitys keskeinen. Lastensuojelulain 76 §:n mukaan kunnan on järjestettävä jälkihuoltoa lapsen tai nuoren tuen tarpeisiin perustuva 30 §:n 4 momentin mukainen asiakassuunnitelma huomioon ottaen. Tämän takia erityiset nuoren jälkihuollolliset tarpeet tulee kirjata nuorta koskevaan jälkihuoltosuunnitelmaan.

Jälkihuoltosuunnitelmasta on ilmevä, mikä on nuoren jälkihuollollinen palvelujen tarve ja miten se konkreettisella tavalla nuorelle järjestetään. Suunnitelmaan tulee kirjata myös nuoren oma käsitys palvelujen tarpeesta ja niistä palveluista ja erityisestä tuesta, jotka hänelle tulisi järjestää.

Kun kysymys on taloudellisen tuen antamisesta, on nuoren tuesta päätettäessä arvioitava jälkihuollon tarve ja myönnettävä sen mukainen taloudellinen tuki. Tuki voidaan myöntää jälkihuoltoa koskevien säännösten mukaisesti tai esimerkiksi toimeentulotukilain perusteella. Nuorella on aina oikeus saada jälkihuoltona taloudellinen tuki riippumatta esimerkiksi siitä, minkä suuruisena toimeentulotuki tulisi muutoin määrätä.

Mikäli nuori tarvitsee erityisiä terveydenpalveluja, on sosiaalityöntekijän huolehdittava ja varmistuttava siitä, että nuori saa tarvitsemansa palvelut joko julkisesta tai yksityisen terveydenhuollon palveluina.

Jälkihuollon suunnittelu

Pidän välttämättömänä, että riittävän ajoissa ennen nuoren siirtymistä jälkihuoltoon jälkihuoltoa suunnitellaan ja yhdessä sijaishuollossa olevan nuoren kanssa jo sijaishuollon aikana. Suunnitelmallisuutta tukee se, että sijoitetulle lapselle nimetään oma työntekijä, joka vastaa hänen jälkihuoltonsa arvioinnista, suunnittelusta ja toimeenpanosta.

Pidän nuoren jälkihuollon tavoitteiden saavuttamiseksi tärkeänä, että palveluntarpeen arviointi tehdään riittävän aikaisessa vaiheessa ja nuorelle laaditaan jälkihuoltosuunnitelma siten, että se voidaan toimeenpanna välittömästi jälkihuollon alkaessa. Itsenäistymässä olevan nuoren muuttuviin jälkihuollollisiin tarpeisiin vastaamiseksi tulee nuoren oikeus saada sosiaalityön palveluja ja tavata omaa työntekijäänsä turvata riittävästi ja yksilöllisesti myös jälkihuollon aikana.

Yhteistyö eri viranomaisten kanssa

Tarvittaessa nuoren tarvitsemien palvelujen kokonaisuus tulee suunnitella ja toteuttaa yhteistyössä muiden viranomaistahojen kanssa sosiaalihuoltolain 41 §:n mukaisessa monialaisessa yhteistyössä. Nuoren jälkihuollosta vastuussa olevan työntekijän on tarpeen mukaan tehtävä yhteistyötä eri viranomaisten, muiden yhteistyötahojen ja asiantuntijoiden kanssa. Säännöksen mukaan, jos henkilön tarpeiden arviointi ja niihin vastaaminen edellyttävät sosiaalitoimen tai muiden viranomaisten palveluja tai tukitoimia, on näiden osallistuttava toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Nuoren terveydenhuollonpalvelujen järjestämiseen sovelletaan lisäksi terveydenhuoltolain 32 §:ää. Sen mukaan, jos sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, päätösten tekeminen tai sosiaalihuollon toteuttaminen edellyttävät terveydenhuollon palveluja, on terveydenhuollosta vastaavan kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevan terveydenhuollon ammattihenkilön osallistuttava sosiaalihuollon toimenpiteestä vastaavan työntekijän pyynnöstä henkilön palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen ja asiakassuunnitelman laatimiseen.

Sosiaalihuoltolain 39 §:ssä on säädetty sosiaalihuollon ja muiden hallinnonalojen palveluja ja tukitoimia koskevasta yhteisestä suunnitelmasta. Monialainen yhteistyö voi johtaa tällaisen suunnitelman tekemiseen. Niiden viranomaisten, jotka osallistuvat monialaiseen yhteistyöhön, tulee myös omissa suunnitelmissaan huomioida ne tarpeet, joita lastensuojelusta on yhteistyötilanteessa esitetty.

Jos lastensuojelun sosiaalityöntekijä on arvioinut lastensuojelulain 36 §:n perusteella joitain säännöksessä tarkoitettuja palveluja välttämättömiksi lapsen terveyden ja kehityksen kannalta, tulee ne merkitä lasta koskevaan asiakassuunnitelmaan. Kun kyse on sosiaalipalveluista, on ne järjestettävä asiakassuunnitelman mukaisesti.

Sosiaalihuoltolain 46 §:n omatyöntekijän on kiireellisissä tilanteissa (sosiaalihuoltolain 12 ja 13 §:n tilanteet) tehtävä päätökset sosiaalipalveluista, joilla turvataan erityistä tukea tarvitsevan henkilön välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Päätös on tehtävä ottaen huomioon, mitä asiakassuunnitelmassa on arvioitu palvelujen ja tuen välttämättömyydestä.

Toimeentulotukilain 4 §:n mukaan kunnan ja Kansaneläkelaitoksen tulee tehdä yhteistyötä toimeentulotuen tarkoituksen toteuttamiseksi. Kansaneläkelaitoksen ohjaamis- ja toimimisvelvollisuudesta, velvollisuudesta monialaiseen yhteistyöhön sekä kunnassa laadittavasta asiakassuunnitelmasta säädetään sosiaalihuoltolaissa. Tämän mukaan edellä mainittuun monialaiseen yhteistyöhön taloudellisen tuen järjestämisen osalta on myös Kansaneläkelaitoksen osallistuttava.

Jälkihuollon sisältö

Jälkihuollon sisällöstä on säädetty lastensuojelulain 76 §:ssä. Säännöksessä on korostettu erityisesti nuorelle tehtävää jälkihuoltosuunnitelmaa, joka on otettava huomioon tukea ja palveluja järjestettäessä.

Arvioitaessa järjestettäviä palveluja ja tukitoimia on kiinnitettävä huomiota nuoren yksilölliseen tarpeeseen ja myös siihen, minkälaisia tarpeita ja palveluja ja tukitoimia hänelle on järjestetty sijaishuollon aikana.

Jälkihuollon tarkoituksena on tukea ja edistää nuoren mahdollisuuksia kiinnittyä yhteiskuntaan kodin ulkopuolisen sijoituksen jälkeen. Kuten Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan selvityksestäkin ilmenee, sijaishuoltoon siirtyessä nuorten koulutustaso on usein puutteellinen. Tämän takia jälkihuollossa tulee erityisesti kiinnittää huomiota nuoren oikeuteen saada jälkihuollollista tukea koulutuksessaan ja opinnoissaan.

Mikäli nuorelle ei voida järjestää riittävää opetusta ja koulutusta esimerkiksi hänen muiden palvelujen tarpeista johtuen, tulee arvioida minkälaisia terveydenhuollon tai psykososiaalisen tuen palveluja nuori jälkihuollossa välttämättä tarvitsee. Jälkihuollossa olevien nuorten tulee saada riittävästi koulutusta ja sellaista kuntoutusta, joka edistää hänen itsenäistymistään.

Jälkihuollon järjestäminen on nuorelle lailla turvattu oikeus, jonka toteuttaminen on kunnan erityinen velvollisuus. Tämän takia nuoren tarvitsemia palveluja ja tukea on järjestettävä määrärahoista riippumatta. Puutteelliset määrärahat ja resurssit eivät voi olla este jälkihuollon lainmukaiselle järjestämiselle.

Asumisen järjestäminen

Lastensuojelulain 76 a §:n mukaan, kun riittämätön toimeentulo, puutteelliset asumisolot tai asunnon puuttuminen ovat olennaisena esteenä jälkihuollon piirissä olevan lapsen tai nuoren kuntoutumiselle, kunnan on viivytyksettä järjestettävä riittävä taloudellinen tuki sekä korjattava asumisoloihin liittyvät puutteet tai järjestettävä tarpeen mukainen asunto.

Asunnon puute ja puutteelliset toimeentuloedellytykset voivat vaarantaa nuoren kuntoutumista ja itsenäistymistä. Jälkihuollossa olevan nuoren asumisvaihtoehtoja arvioitaessa ja asumisen tukea suunniteltaessa on riittävällä tavalla huomioitava itsenäistymässä olevan nuoren yksilöllinen jälkihuollollinen tuen tarve asumisessa. Tämän takia nuori voi tarvita esimerkiksi tuettua asumista.

Jälkihuollosta vastuussa olevan toimielimen on jälkihuollon subjektiivisesta luonteesta johtuen velvollinen huolehtimaan jälkihuoltoon liittyvien palvelujen ja tuen järjestämisestä. Siltä osin, kun kysymys on asunnon hankkimisesta tai asumisolosuhteissa olevien puutteiden korjaamisesta tulee sovellettavaksi edellä mainittu lastensuojelulain 76 a §:n säännös. Kyse on tältäkin osin nuorelle kuuluvasta subjektiivisesta oikeudesta.

Saamani selvityksen mukaan Helsingin sosiaali- ja terveystoimessa ei ole pystytty järjestämään kaikille jälkihuollossa oleville nuorille heidän tarvitsemaansa asumista. Saamani selvityksen mukaan osa jälkihuollossa olevista nuorista on tällä hetkellä asunnottomina. Saamastani selvityksestä ilmenee myös, että useat helsinkiläiset jälkihuollossa olevat nuoret tarvitsevat tuettua, yksilöllisesti järjestettyä asumista. Pidän jälkihuollossa olevien nuorten oikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömänä, että Helsingin sosiaali- ja terveystoimessa kiinnitetään tähän erityistä huomiota.

Kunnalla on kokonaisvastuu asumisen järjestämisestä. Kunnan sisäisellä työnjaolla kunta ei voi siirtää tätä vastuuta esimerkiksi vain asuntotoimen hoidettavaksi, tai rajata tarjottavat asunnot vain kaupungin omaan asuntokantaan. Jos jälkihuollossa oleva nuori ei taloudellisten edellytystensä vuoksi, tai muutoin pysty itse huolehtimaan omasta asumisesta eikä kunnan asuntoasioista vastaava viranomaispysty tarjoamaan asuntoa, on vastuu asumisen järjestämisestä aina viimekädessä jälkihuollon järjestämisvastuussa olevalla sosiaalihuollon viranomaisella.

Helsingin ulkopuolella asuvien nuorten jälkihuollon järjestäminen

Lastensuojelulain 16 a §:n 3 momentin mukaan jälkihuollon on velvollinen järjestämään se kunta, joka on ollut vastuussa sijaishuollon järjestämisestä.

Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan selvityksen mukaan Helsingin ulkopuolella asuu yli 200 jälkihuollossa oleva nuorta. Selvityksestä ei ilmene, millä tavoin Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala on varmistanut näiden jälkihuollossa olevien nuorten yksilöllisten palvelujen, tuen ja asumisen järjestämisen ja miten heidän kanssaan jälkihuoltoa koskevaa sosiaalityötä on tehty. Pidän tärkeänä, että sosiaalityöntekijä tapaa näitä nuoria heidän yksilöllisen tarpeensa mukaisesti laajuudessa ja suunnittelee yhteistyössä nuoren ja nuoren uuden kotikunnan viranomaisien kanssa palvelujen järjestämistä.

5 TOIMENPITEENI

Saamani selvityksen mukaan Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala on lisännyt työntekijävoimavaroja ja arvioinut annettavan jälkihuollon sisältöä. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala on myös itse pitänyt asumisen järjestämistä ensiarvoisen tärkeänä. Selvityksestä kuitenkin ilmenee, että asumisen ja palvelujen sekä erityisen tuen järjestämisessä jälkihuoltonuorille on vakaavia puutteita. Tämän takia pyydän, että Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala ilmoittaa minulle 30.9.2019 mennessä, millä tavoin jälkihuollossa olevien nuorten asuminen ja yksilöllinen tuki turvataan Helsingissä jälkihuoltoikänsä laajetessa 25 ikävuoteen vuoden 2020 alusta lukien.

Pyydän myös selvitystä siitä, miten Helsingin ulkopuolella asuvien jälkihuollossa olevien nuorten jälkihuollon järjestämiseen sisältyvien oikeuksien toteutumisesta on huolehdittu ja miten sosiaalityötä näiden nuorten kanssa tehdään.