

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
Sosiaali- ja terveystieteiden yksikkö

Tampereen kaupunki
Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta
kirjaamo@tampere.fi

VALVONTAPÄÄTÖS

ASIA Tampereen kaupungin ilmoituksenvaraisen toiminnan ennakkollinen valvonta

Aluehallintovirasto on tehnyt valvontaviranomaisena havaintoja Tampereen kaupungin toiminnasta yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröintien käsittelystä. Aluehallintoviraston havaintojen mukaan Tampereen kaupungin aluehallintovirastolle antamissa lausunnoissa koskien yksityisiä ilmoituksenvaraisia sosiaalihuollon palveluntuottajia on ollut usein ristiriitaisuuksia ja virheellistä tietoa. Kaupungille on lisäksi vuoden 2021 aikana annettu ohjausta aluehallintoviraston taholta useaan otteeseen, muun muassa työkokouksessa 2.11.2021 ja palveluntuottajan ohjauskeskustelussa 30.11.2021 eri ylitarkastajien toimesta.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on ottanut oma-aloitteisesti valvontaan Tampereen kaupungin yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröintien käsittelyn.

Selvitykset

Aluehallintovirasto pyysi Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveystieteiden lautakunnan selvitystä siitä, miten kaupungin yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröintien käsittely on organisoitu. Pyydetystä selvityksestä oli käytävä ilmi tosiasiallinen käsittelyprosessi, kuten 1) miten ja kuka taikka ketkä vastaavat asioiden selvittämisestä ja käsittelystä (hallintolain 6 luvussa tarkemmin säädetyistä menettelyistä), 2) miten ja kuka taikka ketkä valmistelevala lausuntoesitykset ja 3) kuka on tosiasiallisesti virkavastuussa rekisteröintien ja lausuntojen asianmukaisuudesta ja siitä, että asiat käsitellään viivytyksettä (laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 17 §).

Selvityksessä pyydettiin vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- Mikä on Tampereen kaupungin oma arvio siitä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt aluehallintovirastolta 24.6.2021 annetun päätöksen ja ohjauksen johdosta?

- Selvitys henkilöstöstä, jotka käsittelevät yksityisen sosiaalipalvelujen ilmoituksenvaraisia rekisteröintejä: henkilöstön koulutus, työkokemus ja sosiaalihuollon substanssin ja lainsäädännön tuntemus sekä sosiaali- ja terveysalan ammattihenkilön rekisteröintinumero.
- Miten henkilöstö on perehdytetty tehtäviinsä ja miten heidän osaamisen ylläpitämisestä ja täydennyskoulutuksesta huolehditaan?
- Mikä on kaupungin oma arvio siitä, onko henkilöstöä resursoitu riittävästi käsittelemään rekisteröintejä? Onko henkilöstöä tarpeeksi siihen, että asioihin pystytään perehtymään riittävästi?
- Mikä ilmoituksenvaraisten asioiden lausuntojen antamiseen osallistuvien henkilöiden oma käsitys heidän ohjaus- ja valvontaosaamisestaan ja missä asioissa heillä olisi mahdollisesti kehitettävää?
- Mitkä ovat olleet lausuntojen määrät Tampereen kaupungilla vuosittain ajalla 2018-2021?

Tampereen kaupunki on toimittanut aluehallintovirastoon 20.4.2022 päivätyn selvityksen, jonka liitteenä on ilmoituksenvaraisten yksityisten sosiaalipalveluntuottajien rekisteri-ilmoitusten käsittelyprosessi.

Aiemmat valvontapäätökset

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on 24.6.2021 päivätysssä päätöksessään (LSSAVI/1335/2021) antanut huomautuksen Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle sen vuoksi, että se ei ole vastannut riittävällä tavalla kuntoutuksen työtoiminnan palveluntuottajien ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi aluehallintovirasto kiinnitti samassa päätöksessä Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota siihen, että kunnan toimielimen on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 13 §:n mukaisesti viipymättä annettava aluehallintovirastolle tiedot yksityisistä sosiaalipalvelujen tuottajista.

ALUEHALLINTOVIRASTON RATKAISU JA PERUSTELUT

Ratkaisu Aluehallintovirasto antaa Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle huomautuksen siitä, että se ei ole riittävällä tavalla varmistanut aluehallintoviraston 24.6.2021 päivätyn päätöksen jälkeen palveluntuottajien ohjausta ja valvontaa.

Aluehallintovirasto kiinnittää Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota siihen, että ilmoituksenvaraisten yksityisten sosiaalipalveluiden ilmoitusten käsittelyyn on resursoitava riittävästi osaavaa henkilökuntaa ja varmistettava ilmoitusten sujuva ja viivytyksetön käsittely.

Asia ei anna aluehallintovirastolle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Perustelut

Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 11 §:n 1 momentin mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan, joka tuottaa muita kuin ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on tehtävä kirjallinen ilmoitus toiminnasta ennen sen aloittamista tai olennaista muuttamista kunnan toimielimelle siinä kunnassa, jossa palveluja tuotetaan. Ilmoituksessa on mainittava vastaavat tiedot kuin lupahakemuksessa. Palvelujen tuottajan, joka on hakenut 7 §:ssä tarkoitettua lupaa, ei tarvitse tehdä erillistä ilmoitusta tuottamistaan muista kuin ympärivuorokautisista sosiaalipalveluista, jos ne ilmenevät lupahakemuksesta.

Edellä mainitun lain 13 §:n mukaan kunnan toimielimen on viipymättä annettava aluehallintovirastolle 11 ja 12 §:n nojalla saamansa tiedot lukuun ottamatta tietoja sellaisista palvelujen tuottajista, jotka tuottavat ainoastaan sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuihin kotipalveluihin kuuluvia tukipalveluja tai niihin rinnastettavia palveluja taikka yksityistä perhepäivähoitoa.

Edellä mainitun lain 15 §:n mukaan valvontaviranomaisen on toteutettava yksityisten sosiaalipalvelujen valvontaa ensisijaisesti antamalla palvelujen tuottamisessa tarpeellista ohjausta ja neuvontaa palvelujen tuottajalle sekä seuraamalla toiminnan kehitystä yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa.

Ilmoituksenvaraisten yksityisten sosiaalipalvelujen rekisteröintien käsittelyprosessi Tampereen kaupungilla

Selvityksen mukaan lausuntojen määrä lisääntyi merkittävästi vuoden 2021 aikana ja lausuntojen käsittely siirtyi ohjaus- ja valvontaryhmän valvontakoordinaattoreiden tehtäväksi kesän 2021 aikana. Siirto tapahtui saat- taen vaihtoen, mutta muutostilanteet ovat omalta osaltaan saattaneet väli- aikaisesti vaikuttaa lausuntojen käsittelyyn ajoittuessaan lausuntojen mää- ränkin näkökulmasta poikkeuksellisen ruuhkaiseen ajankohtaan.

Selvityksen mukaan yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen re- kisteröintien käsittely on keskitetty Tampereen kaupungilla Sosiaali- ja ter- veyspalvelujen palvelualueen Kehittämisen, hallinnon ja asiakasohjauksen palveluryhmän Hankintatiimiin. Hankintatiimiin kuuluu ohjaus- ja valvonta- ryhmä, jonka muodostavat kolme valvontakoordinaattoria ja yksi van- husasiamies. Ryhmän valvontakoordinaattorit vastaavat hakemuksia koske- vien täydennyspyyntöjen tekemisestä, mahdollisten lausuntoihin vaaditta- vien tarkastuskäyntien tekemisestä ja lausuntojen valmisteleminen ja laa- timisesta. Teknisestä lausuntohakemusten vastaanottamisesta sekä allekir- joitus- ja lähettämispöytäkirjojen tekemisestä vastaa Hankintatiimin suunnittelija. Lausun- nosta vastaa virkavastuulla lausunnon allekirjoittaja. Lausunnot allekirjoit- taa lausunnon kohteena olevista palveluista vastaavan palveluryhmän pal- velujohtaja, joka on vastuussa lausuntojen asianmukaisuudesta. Useampia

palveluja koskevat lausunnot allekirjoittaa Kehittämisen, hallinnon ja asiakasohjauksen palveluryhmästä vastaava kehittämisjohtaja.

Selvityksen mukaan Kehittämisjohtajan alaisuudessa oleva hankintapäällikkö vastaa rekisteröintihakemusten viivytyksettömästä käsittelystä sekä hankintatiimin toiminnasta kokonaisuudessaan, mikä tarkoittaa vastaamista ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröintiprosessin toimivuudesta ja siihen liittyvistä tehtävänjaoista sekä henkilöstön lisäkoulutustarpeiden tunnistamisesta.

Selvityksen mukaan vuosien 2018-2021 aikana lausuntoja koskevia tarkennuspyyntöjä on tullut aluehallintovirastolta kaupungin suuntaan vain yksittäisiä. Yhteistyö sekä palveluntuottajien että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston käsittelijöiden kanssa on ollut sujuvaa. Vuoden 2021 aikana lausunnoissa esiintyneet ristiriitaisuudet tai virheet tunnistetaan kaupungin taholta liittyneen lähtökohtaisesti laajan palveluintegraattoritoimintamallihankinnan palveluntuottajaverkoston palveluntuottajien rekisteröintihakemusten käsittelyyn. Ilmoitusten käsittelyprosessi on ollut kokonaisuudessaan normaalista poikkeava ja edennyt yhteisissä tilaisuuksissa eri valvontaviranomaisten kanssa. Prosessi on edellyttänyt runsaasti yhteydenpitoa eri toimijoiden kesken sekä yhteisen tulkinnan rakentamista.

Valviran ja aluehallintovirastojen 27.4.2021 antaman Kunta vastaa asumispalveluiden hyvästä laadusta ja perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta -ohjauksen mukaan kunnan lakisääteinen valvontatehtävä kohdistuu kaikkiin luvan- ja ilmoituksenvaraisiin sosiaalipalveluihin sekä kotipalvelun tukipalveluihin ja muihin sellaisiin palveluihin, joita ei merkitä lupaviranomaisen ylläpitämään yksityisten palvelujen antajien rekisteriin. Kunnan täytyy tarvittaessa ohjata ja neuvoa palvelujen tuottajia palvelun laadun ja riittävyuden parantamisessa. Yksityisten palvelujen tuottajien valvonta on yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa säädetty kunnan tehtäväksi. Se tulisi toteuttaa suunnitelmallisena ja asiakkaan oikeuksia vahvistavana toimintana.

Kunta toteuttaa valvontatehtävänsä mm. ennakkollisena valvontana antaessaan lupaviranomaiselle lausuntoja palveluista sekä vastaanottaessaan ilmoituksenvaraisia palveluja koskevia rekisteröinti-ilmoituksia. Kunnan tehtävänä on myös hyväksyä palvelusetelituottajat. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että erilaiset yksityisten palvelujen tuottajien ilmoituksenvaraiset palvelut tuotetaan sosiaalihuoltolain ja yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain tarkoittamalla tavalla. Myös näiden palveluiden osalta toimintaedellytysten arviointi on tehtävä huolellisesti. Kunta voi valvontaviranomaisena tehdä ennalta sovitusti myös ohjaus- ja arviointikäyntejä alueensa palveluihin.

Aluehallintovirasto toteaa, että kunnalla on merkittävä rooli ilmoituksenvaraisten yksityisten sosiaalipalveluiden ennakkollisessa valvonnassa, sillä se

on ensisijainen ilmoitusten vastaanottaja ja valvontaviranomainen. Ilmoitusten kautta voi kunnalle nousta huoli ja ohjaustarve palveluntuottajaa kohtaan. Ohjauksen ja neuvonnan antaminen on ensisijainen etukäteisvalvonnan muoto. Toiminnan kehityksen seuranta onnistuu parhaiten, jos se tapahtuu yhteistyössä palvelujen tuottajan kanssa.

Aluehallintoviraston havaintojen mukaan Tampereen kaupungin aluehallintovirastolle antamissa lausunnoissa koskien yksityisiä ilmoituksenvaraisia sosiaalihuollon palveluntuottajia on ollut usein ristiriitaisuuksia ja virheellistä tietoa. Ilmoituksia ja lausuntoja on jouduttu palauttamaan Tampereen kaupungin uudelleen käsiteltäväksi. Aluehallintoviraston havaintojen mukaan ilmoituksia ja annettuja lausuntoja ei ole käsitelty tarpeeksi huolellisesti. Kaupungille on lisäksi vuoden 2021 aikana annettu ohjausta aluehallintoviraston taholta useaan otteeseen, muun muassa työkokouksessa 2.11.2021 ja palveluntuottajan ohjauskeskustelussa 30.11.2021 eri ylitarkastajien toimesta.

Aluehallintovirasto toteaa, että Tampereen kaupungin olisi tullut paremmin huomata ilmoituksenvaraisten yksityisten sosiaalipalveluiden ilmoituksia käsitellessään palveluntuottajien tarve ohjaukseen ja ennakolliseen valvontaan.

Aluehallintovirasto antaa Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnalle huomautuksen siitä, että se ei ole riittävällä tavalla varmistanut aluehallintoviraston 24.6.2021 päivätyn päätöksen jälkeen palveluntuottajien ohjausta ja valvontaa.

Ilmoitusten käsittelyn resurssointi ja osaaminen

Selvityksen mukaan Tampereen kaupungin arvio on, että yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalvelujen rekisteröintien käsittelyä on vahvistettu myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston edellyttämään suuntaan ja kokonaistilannetta voidaan pitää hyvänä. Ilmoitusten käsittelyprosessiin tehtyjen muutosten myötä ilmoitusten käsittelyajat ovat lyhentyneet ja ensimmäinen kontakti palveluntuottajaan tehdään keskimäärin viikon sisällä ilmoituksen jättämisestä. Lausunnot käsitellään keskimäärin 1-2 kuukauden kuluessa ilmoituksen saapumisesta kaupungille. Käsittelyaikaan vaikuttaa myös aina ilmoitusten ja liitteiden valmiusaste kaupungille saapuessaan.

Selvityksen mukaan valvontakoordinaattoreiden tutkinnot ovat sosiaalihuollon AMK ja YAMK tutkintoja. Sosiaalialan substanssiosaaminen ja lainsäädännön tuntemus on muodostunut työkokemuksen ja opintojen kautta. Lausunnot allekirjoittavilla palveluryhmien johtajilla on kaikilla soveltuva korkeakoulututkinto sekä kokemus vastuullaan olevasta toiminnan kokonaisuudesta.

Selvityksen mukaan rekisteröintiprosessia on kehitetty aktiivisesti ja systemaattisesti vuoden 2021 aikana. Se on tarkoittanut prosessin uudelleen kuvaamista, lausuntojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden määrän ja myös käsittelyyn osallistuvan henkilöstön substanssi- ja lainsäädäntöosaaminen vahvistamista. Lausuntojen käsittelyyn osallistuvien henkilöiden määrää ollaan lisäämässä vielä yhdellä henkilöllä vuoden 2022 aikana. Lausuntojen käsittelyyn osallistuvan henkilöstön osaamista on aktiivisesti arvioitu. Lainsäädännön tuntemuksen ja tulkinnan osaamista tullaan vahvistamaan koulutuksen kautta edelleen kevään 2022 aikana.

Selvityksen mukaan ohjaus- ja valvontaryhmän valvontakoordinaattorit ovat olleet yhteydessä aluehallintoviraston ylitarkastajaan tarvittaessa ohjauksen saamiseksi tulkinnallisissa tilanteissa puhelimitse ja sähköpostein. Yhteistyö ylitarkastajan kanssa on ollut sujuvaa ja kaupunki on käynyt aktiivisesti vuoropuhelua aluehallintoviraston kanssa vahvistaen myös tätä kautta omaa osaamistaan. Lisäksi aluehallintovirasto on pitänyt Tampereen kaupungille työkokouksen 2.11.2021, jossa on käyty läpi ilmoitusten käsittelyssä huomioitavia asioita.

Selvityksen mukaan lausuntojen määrä on viime vuosien aikana noussut. Lausuntojen määrät ovat olleet vuosina 2018-2021 seuraavat: 2018: 30, 2019: 31, 2020: 48 ja 2021: 63. Tämän vuoksi kaupunki on keväällä 2021 päättänyt tekemään sisäisiä tehtävänjaollisia muutoksia lausuntojen käsittelyprosessiin vahvistamalla resurssia ja lausunnon käsittelijöiden substanssi-osaamista siirtämällä lausuntojen käsitteleminen vahvemman lainsäädännöllisen tuntemuksen omaaville valvontakoordinaattoreille.

Selvityksen mukaan yksityiset palveluntuottajat jättävät ilmoituksia, jotka ovat sisällöltään moninaisia ja usein myös osin puutteellisia. Ilmoitusten käsittely vaatii aktiivista yhteydenpitoa ja vahvaa tuottajien ohjaamista sekä sosiaalihuollon lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista, jossa lausuntojen antamiseen osallistuva henkilöstö on kokemuksensa mukaan kehittynyt viimeisen puolen vuoden aikana. Lainsäädännön tulkintaosaaminen on edelleen myös kehittämiskohteena.

Ottaen huomioon yksityisten ilmoituksenvaraisten sosiaalipalveluiden lausuntojen määrien nousu sekä sen, että ilmoitukset ovat moninaisia ja usein puutteellisia, aluehallintovirasto toteaa resurssoinnin olevan liian pieni tehtäviin nähden. Valvonta- ja ohjaustehtävissä olevilla tulisi olla riittävän pitkä ja monipuolinen työkokemus sosiaalihuollon eri osa-alueilta. Ilmoituksenvaraisten yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien lausuntojen laatiminen aluehallintovirastolle on vain yksi työtehtävä valvontakoordinaattoreilla ja heille kuuluu muitakin työtehtäviä kuten muun muassa luvanvaraisten palvelujen valvontaa Tampere-Orivesi yhteistoiminta-alueella sekä niissä kunnissa, joista se ostaa palveluita.



Aluehallintovirasto toteaa, että Tampereen kaupungilla on yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain mukainen velvollisuus viipymättä antaa saamansa tiedot aluehallintovirastolle. Aluehallintovirasto kiinnittää Tampereen kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan huomiota siihen, että ilmoituksenvaraisten yksityisten sosiaalipalveluiden ilmoitusten käsittelyyn on resursoitava riittävästi osaavaa henkilökuntaa ja varmistettava ilmoitusten sujuva ja viivytyksetön käsittely.

SOVELLETUT OIKEUSOHJEET

Hallintolaki (434/2003) 31–34 §

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettu laki (812/2000) 4 §:n 1 ja 2 momentti

Sosiaalihuoltolaki (710/1982) 3 § 2 mom. ja 57 §

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (733/1992) 4 § (1309/2003)

Kuntalaki (410/2015) 8 § ja 9 §

Laki yksityisistä sosiaalipalveluista (922/2011) 5 §, 11-13 §, 15 §, 27 § ja 34 §

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta (304/2003) 17 §

MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen ei oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 6 §:n 1 momentin perusteella voi hakea valittamalla muutosta.

Sosiaalihuoltolain (710/1982) 57 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston antamaan huomautukseen tai huomion kiinnittämiseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

SALASSAPITO

Julkinen

LISÄTIETOJA

Lisätietoja antaa tarvittaessa ylitarkastaja Kirsi Harju, puh. 0295 018 535, etunimi.sukunimi(at)avi.fi.

Ylitarkastaja

Päivi Ahvenus

Ylitarkastaja

Kirsi Harju

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.



JAKELU JA SUORITEMAKSU

Jakelu	Tampereen kaupunki, apulaispormestari, sosiaali- ja terveystoimet, Johanna Loukaskorpi, johanna.loukaskorpi@tampere.fi, hankintapäällikkö Virva Palomäki, virva.palomaki@tampere.fi
Suoritemaksu	Maksuton
Tiedoksi	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 5, 13035 AVI
Puhelinvaihte: 0295 016 000
kirjaamo.lansi@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja LSSAVI/3898/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/3898/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Ahvenus Päivi 08.11.2022 09:43

Esittelijä Harju Kirsi 08.11.2022 09:22