



JYVÄSKYLÄN KAUPUNKI
Lausunto
Sosiaali- ja terveystoimen
Sosiaalipalvelut
Vammaispalvelut
23.1.2019

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan 17.12.2019 päivätty lausuntopyyntö

LAUSUNTO HALLITUKSEN 27.9.2018 ANTAMAAN ESITYKSEEN 159/2018 UUDEKSI VAMMAISPALVELU-
LAIKSI

Jyväskylän kaupungin lausuntona hallituksen esitykseen **159/2018 vp** todetaan seuraavaa:

Yleistä

Lainsäädännön uudistaminen liittyen vammaisten henkilöiden palveluihin on hyvin tervetullutta, sillä nykyinen lainsäädäntö on osittain vanhahtavaa. Perusoikeuksien näkökulmasta nykyinen laki kehitysvammaisten erityishuollosta on diagnoosiin tai diagnoosiryhmään pohjautuvana lakina osittain syrjivä, sillä joiltain osin palvelujen myöntäminen perustuu tällä hetkellä henkilön yksilöllisen toimintakyvyn sijaan henkilön toimintakyvyn rajoitteen taustalla olevaan diagnoosiin. Lisäksi kahden erityislainsäädännön keskinäinen soveltamisjärjestys ja asiakasmaksut sekä suhde sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin ovat kaivanneet selkiyttämistä.

Seuraavassa erityiset huomiot lakiehdotukseen liittyen:

Vammaisten henkilöiden terveydenhuolto ja kuntoutuksen suunnittelu

Hallituksen esityksen taustatöissä mainitaan, että "vammaisten henkilöiden tarvitsemaan terveydenhuoltoon ja lääkinälliseen kuntoutukseen sovellettaisiin terveydenhuoltolakia. Lisäksi vammaiset henkilöt olisivat oikeutettuja muun sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädännön mukaisiin palveluihin ja tukeen." Terveydenhuoltoon ja kuntoutukseen liittyvien palvelujen järjestäminen yleislain perusteella on kannatettavaa. Kuntoutuspalveluja järjestettäessä on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota siihen valtakunnallisesti määrällisesti pieneen kehitysvammaisten ja autismikirjon henkilöiden joukkoon, joka tarvitsee erityisen vaativaa kuntoutusta sekä psykososiaalisesta että kehitysvammapsykiatrisesta näkökulmasta. Tästä asiakasryhmästä on nostettava vielä erilleen erityisen vaativaa kuntoutusta tarvitsevat lapset ja nuoret. Jyväskylän kaupunki katsoo, että erityisen vaativan kuntoutuksen järjestämisessä tarvitaan valtionohjausta siten, että vaativimpien palvelujen järjestämisessä huomioidaan muun muassa erityishuoltopiirien tulevaisuutta kartoittaneiden selvityshenkilöiden raportissaan ehdottamat järjestelyt.

2 § Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esityksen mukaan lausunnon kohteena olevaa lakia "sovellettaisiin henkilöön, joka tarvitsee vamman tai sairauden aiheuttaman pitkäaikaisen toimintarajoitteen johdosta välttämättä ja toistuvasti apua tai tukea suoriutuakseen tavanomaisessa elämässä". Lain soveltamisala vaikuttaa osittain epäselvältä verrattuna nykyiseen lakiin vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista, jossa osa palveluista on tarkoitettu kaikille henkilöille, jotka täyttävät vammaispalvelulain 2 §:n vammaisuuden kriteerit. Nykyisessä vammaispalvelulaissa vaikeavammaisille tarkoitettujen niin kutsutun subjektiivisen oikeuden piiriin kuuluvien palvelujen osalta vaikeavammaisuus on määritelty erikseen aina kuhunkin palveluun liittyen.

Hallituksen esityksen mukaisen erityislain käytännön soveltaminen suhteessa muuhun lainsäädäntöön vaatii ennen lain mahdollista voimaantuloa sosiaali- ja terveysministeriön kunnille järjestämää koulutusta ja ohjausta siihen, miten uutta vammaispalvelulakia sovelletaan suhteessa olemassa

Vammaispalvelut

23.1.2019

olevaan lainsäädäntöön, varsinkin sosiaalihuoltolakiin ja lakiin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalvuluista. Kunnille annettavassa ohjauksessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten sosiaalihuoltolakia tulee jatkossa soveltaa sellaisiin perheisiin, joissa on vammaisen lapsen lisäksi muita lapsia ja myös vanhemmilla mahdollisia tuen tarpeita. Erityisesti kunnille tulee antaa ohjausta siitä, missä tilanteissa vammaisen lapsen, nuoren tai aikuisen kohdalla hänen läheistensä tuen tarpeeseen vastataan vammaislainsäädännön mukaisilla palveluilla. Tähän asti palveluja on ensisijaisesti myönnetty vaikeavammaisen henkilön sairaudesta tai vammasta johtuvan toimintakyvyn vajeen perusteella eikä perheenjäsenille.

3 § Vammaisen henkilön osallistumisen ja osallisuuden tukeminen

Tässä kohdin viittaukset sosiaalihuollon asiakaslakiin ja sosiaalihuollon asiakasprosessiin ovat tarkoituksenmukaisia ja käytäntöjä yhtenäistäviä.

4 § Palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma ja 5 § Päätöksenteko ja palvelujen toteuttaminen

Tässä kohdin viittaukset sosiaalihuoltolakiin ovat tarkoituksenmukaisia ja käytäntöjä yhtenäistäviä.

7 § Valmennus ja tuki

Valmennus ja tuki —palvelun osalta kuntien ohjauksessa on otettava kantaa lasten ja nuorten kohdalta siihen, milloin on kyse perusopetuslain mukaisen opetussuunnitelman tavoitteisiin liittyvästä sisällöstä, johon liittyvän tuen ja opetuksen järjestämisvastuu on perusopetuslain mukaisen opetuksen järjestäjällä, ja toisaalta milloin on kyse toisen asteen opetuksen järjestäjän järjestämisvastuuseen liittyvästä valmentavan opetuksen opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta.

Vielä edellistäkin tärkeämpää on määritellä vammaislain mukaisen valmennus ja tuki -palvelun suhde lääkinällisenä kuntoutuksen myönnettävään kuntoutukseen, kuten esimerkiksi toiminta- tai musiikki-terapiaan, joiden pääsääntöinen järjestämis- ja kustannusvastuu on Kansaneläkelaitoksella sekä joltain osin myös vakuutusyhtiöillä.

Valmennus ja tuki —palvelun kommunikoinnin tuen osalta tulee selkeämmin määritellä tuen järjestämisvastuu. Nykytilanteessa osa kommunikaation tuesta tulee Kansaneläkelaitoksen kautta puheterapiana osana lääkinällistä kuntoutusta, osa kommunikaation apuvälineiden osalta sairaanhoitopiirien lääkinällisen kuntoutuksen apuvälineinä, joiden myöntämiskäytännöt vaihtelevat sairaanhoitopiirien välillä merkittävästi, ja osa vammaispalvelun kautta esimerkiksi kommunikaatio-ohjauksena tai kommunikaatioapuvälineiden sisällön päivittämisenä. Tämänhetkinen tilanne kommunikoinnin tuen osalta on epäselvä, eikä hallituksen esitys tuo tilanteeseen tältä osin selvyyttä.

Valmennus ja tuki -palveluun liittyen Jyväskylän kaupungin vammaispalvelut ei tue hallituksen esitystä varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 13 S:n muuttamisesta. Varhaiskasvatusikäisten lasten osalta tulisi jatkossa noudattaa voimassa olevaa varhaiskasvatuslakia, jonka mukaan jokaiselle varhaiskasvatusikäiselle lapselle tehdään yksilöllinen varhaiskasvatussuunnitelma huomioiden lapsen yksilölliset tuen tarpeet. Kokemukseen perustuen Jyväskylän kaupungin vammaispalveluiden näkemys on se, että pääsääntöisesti vammaiset lapset ovat varhaiskasvatuksen palveluissa vanhempien opiskelusta tai työssäkäynnistä johtuvan päivähoidon tarpeen vuoksi vammaisuudesta johtuvan erityisen tuen tarpeen sijaan.

23.1.2019

8 § Henkilökohtainen apu

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, henkilökohtainen apu tulee jatkossakin toteuttaa hallituksen esityksen mukaisesti siten, että henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö.

Jos niin kutsuttu voimavaraedellytys poistetaan, henkilökohtaisen avun palvelussa ei ole enää kyse vammaisen henkilön itsemääräämisoikeuden toteuttamisesta ja hänen valintojensa toteutumisesta avustajan avulla. Voimavaraedellytyksen poistamisen myötä merkittävänä riskinä on se, että vammaisen henkilön sijaan henkilökohtaista apua toteuttava henkilö on se, joka päättää mitä henkilökohtainen apu sisältää ja milloin se toteutuu.

Niissä tilanteissa, joissa henkilökohtaisen avun tarve perustuu hoitoon tai hoivaan, asiakkaan tarpeeseen voidaan vastata esimerkiksi sosiaalihuoltolain ja omaishoidon tuesta annetun lain mukaisilla palveluilla.

9 § Henkilökohtaisen avun toteuttaminen

Henkilökohtaisen avun toteuttamiseksi on hyvä olla erilaisia mahdollisuuksia, jotka onkin kirjattu lakiesitykseen. Omaisen toimiminen henkilökohtaisena avustajana on hallituksen esityksessä muotoiltu väljemmin kuin nykyisessä lainsäädännössä. Käytännössä omaisten ja muiden läheisten henkilöiden toimiminen henkilökohtaisena avustajana ei ole ongelmattonta ja pahimmillaan uhkaa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta. Läheisen toimiminen henkilökohtaisena avustajana on perustelua, kun avustettavalla on erityisiä vaikeuksia kommunikaatiossa tai hänen avustamiseensa liittyy muita tekijöitä, miksi avustajan tulee tuntea hänet hyvin. Nykyisen lain tiukempi muotoilu on tukenut perheen ulkoisten henkilökohtaisten avustajien käyttämistä.

10 § Henkilökohtaisen avun työnantajamalli

Hallituksen esityksessä henkilökohtaisen avun työnantajamallin käyttämisestä on kirjattu 10 §:n 2 momentissa: "Työnantajamallia voidaan käyttää, jos työnantajaksi ryhtyvä henkilö kykenee vastaamaan työnantajan velvollisuuksista ja hän suostuu toimimaan työnantajana saatuaan maakunnan liikelaitokselta riittävän ja ymmärrettävän selvityksen työnantajan velvollisuuksista ja vastuista. Suostumus on kirjattava asiakassuunnitelmaan."

Henkilökohtaisen avun toteuttamisessa voidaan Jyväskylän kaupungin kokemuksen mukaan käyttää työnantajamallia silloin, kun työnantajaksi ryhtyvä vaikeavammainen henkilö saa riittävästi tukea työnantajana toimimiseen. Tämä voidaan toteuttaa toimivasti, vaikka työnantajaksi ryhtyvä henkilö ei itse yksin henkilökohtaisesti pystyisikään vastaamaan työnantajan velvoitteista. Olennaista on riittävän tuen järjestäminen liittyen avustajan rekrytoimiseen ja työsopimuksen tekemiseen ja muiden työsuhteen alussa tapahtuvien työnantajavelvoitteiden hoitamiseen, työvuorojen suunnitteluun sekä avustajana toimivan henkilön palkan maksamiseen liittyen.

Jyväskylän kaupungin kokemuksen mukaan henkilökohtainen apu on voitu toteuttaa toimivasti työnantajamallia käyttäen myös esimerkiksi sellaisten kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla, jotka eivät itsenäisesti pysty työnantajavelvoitteita hoitamaan. Olennaista on tuki avustajan rekrytoinnissa, työvuorosuunnittelussa ja palkanmaksussa esimerkiksi sijaismaksajapalvelun avulla. Esimerkiksi ryhmäkodissa asuva kehitysvammainen henkilö saa tuen työnjohdollisiin tehtäviin ryhmäkodin ohjaajilta, jotka tukevat häntä työvuorosuunnittelussa.

Oikein ja asianmukaisesti tuettuna henkilökohtaisen avun työnantajamallilla voidaan vastata joustavasti vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tuen tarpeisiin. Työnantajamallissa vammaisen

Vammaispalvelut

23.1.2019

henkilön on mahdollista vaikuttaa siihen, kenet hän valitsee avustajakseen avustamaan usein hyvin henkilökohtaisissa ja intiimeissäkin päivittäisissä toimissa. Toteutettaessa henkilökohtainen apu palvelu- tai asiakassetelillä tai ostetulla palvelulta vammaisella henkilöllä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, kuka häntä avustaa päivittäisissä toimissa kotona ja kodin ulkopuolella. Ostopalveluissa palveluntuottajien työntekijöiden vaihtuvuus on suurta, eikä perehdyttämistä ole aina asianmukaisesti tehty.

Mikäli työnantajamallin käytön edellytykset jäävät tulevaan lakiin hallituksen esityksen 10 § 2 momentin sisältöisinä, tarkoittaa se henkilökohtaisen avun toteuttamisen painopisteen siirtymistä palvelusetelimalliin tai ostettuun palveluun, mikä suoraan lisää kuntien menoja merkittävästi.

12 § Lapsen asumisen tuki

Erillinen säädös lasten asumisen tuesta on tarpeen, sillä vammaisella lapsella tulee olla oikeus vanhempiinsa, mutta myös vammaislainsäädännön mukaisiin palveluihin ilman keinotekoista lastensuojeluasiakkuuden aloittamista. Lastensuojeluasiakkuudelle on omat perusteensa, ja jos lapsen ja perheen tilanne sitä vaatii, on käytettävä lastensuojelun palveluja. Lapsen asumiselle lapsuudenkodin ulkopuolella voi olla myös lapsen vammaisuudesta johtuvat syyt, erityisesti vaikeasti monivammaisten lasten tai haastavasti käyttäytyvien autismikirjon lasten kohdalla. Pelkkä lapsen vammaisuus ja siitä johtuva merkittävä tuen tarve ja hoidon sitovuus ei saa johtaa siihen, että perheelle aloitetaan lastensuojelun asiakkuus, kun asumisen järjestämiselle ei ole lastensuojelullista perustetta.

Jos kaikkien lasten kohdalla asuminen järjestettäisiin lastensuojelulain perusteella, edellyttäisi se palvelujen toteuttamisessa sitä, että lasten yksiköillä pitäisi olla sekä vammaispalvelun että lastensuojelun luvat, ja esimerkiksi yksikön esimiehellä olisi silloin velvollisuus toteuttaa sekä lastensuojelulain että kehitysvammalain mukaisia rajoittamistoimia. Käytännössä tämä edellyttäisi yksikön esimieheltä molempien erityislakien hallitsemista ja koko työryhmältä laaja-alaista erityisosaamista. Käytännössä tällaisia yksiköitä on tällä hetkellä koko maassa vain muutamia.

14 § Lyhytaikainen huolenpito

Nykyisen kehitysvammalain mukaiset tilapäishoitojaksot ovat tarpeellisia monien kehitysvammaisten välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi. Esitetyssä lakitekstissä on tulkinnanvaraisuutta sen suhteen, mitä "huolenpidosta vastaavien henkilöiden hyvinvoinnin tukemiseksi" tarkoitetaan. Hyvä asia on, että tilapäishoito ei jatkossa ole enää rajattu ainoastaan kehitysvammaisille asiakkaille, vaan tarvetta arvioidaan toimintakyvyn kautta kuten lakiehdotuksen 2 § säädetään.

15 § Päiväaikainen toiminta

Päiväaikainen toiminta on tärkeä palvelu vammaisten henkilöiden toimintakyvyn ylläpitämisen ja osallisuuden edistämisen näkökulmasta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että päiväaikaisen toiminnan järjestämisvelvollisuus olisi rinnasteinen siihen, missä iässä työelämässä olevat lopettavat vakituisen työn ja jäävät eläkkeelle. Järjestämisvelvollisuus ei ulotu vanhuuseläkettä saaviin kansalaisiin. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on kannatettavaa, että myös vammaisella henkilöllä on oikeus ns. jäädä eläkkeelle päiväaikaisesta toiminnasta,

Yhdenvertaisuusnäkökulmasta on kannatettavaa, että työhön, työtoimintaan ja työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistumaan kykenevien henkilöiden tuki ja palvelut järjestettäisiin ensisijaisilla palveluilla, joista säädetään yleislainsäädännössä. Tässä yhteydessä on kuitenkin tarpeen varmistaa,

Vammaispalvelut

23.1.2019

että sosiaalihuollon työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistuksessa huomioidaan riittävästi vammaisten henkilöiden työllistymisen erityistarpeet.

16 § Liikkumisen tuki

Liikkumisen tukea määrittävässä säädöksessä esitetään kuljetuspalvelun vaihtoehtona mahdollisuutta antaa vammaisen henkilön käyttöön auton tai myöntää taloudellista tukea auton hankintaan. Esitetyn tuen myöntäminen olisi sidoksissa kunnan tai mahdollisen maakunnan talousarviossaan siihen varaamiin määrärahoihin.

Jyväskylän kaupunki katsoo, että ensisijaisena tukena vammaisen henkilön auton hankintaan tulisi olla autoverolain 50 ja 51 mukainen autoveron palautus. Tällä hetkellä mainitun lain mukainen invaliditeetin perusteella palautettavan autoveron määrä on jäänyt jälkeen uusien autojen hankintahintojen kehityksestä, eikä se yksistään mahdollista vammaiselle henkilölle henkilöauton hankintaa. Siksi autoverolain 50 ja 51 S:n mukaisen invaliditeetin perusteella myönnettävän autoveronpalautuksen määrää tulisi nostaa.

Hallituksen esityksen mukaisen liikkumisen tuen määrärahasidonnaisuus asettaa vammaiset henkilöt eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä kunnassa he asuvat. Tällä hetkellä nykyisen vammaispalvelulain 9 S:n ja vammaispalveluasetuksen 17 S:n mukaisiin taloudellisiin tukitoimiin varatut määrärahat vaihtelevat kuntien välillä hyvin merkittävästi, mikä vaikuttaa suoraan vammaisen henkilön saaman autoavustuksen määrään.

17 § Kuljetuspalvelujen toteuttaminen

Hallituksen esityksessä myönteistä on säädös kuljetuspalvelujen toteuttamisen erilaisista vaihtoehtoista nykyisen käytännöksi vakiintuneen 18 kuukausittaisen asiointi- ja virkistysmatkan ohelle. Samoin kuljetusten yhdistelyn mainitseminen säädöksessä takaa sen, että kunnat tai mahdolliset maakunnat pystyvät järjestämään vammaisten henkilöiden kuljetuspalvelua kustannustehokkaammin ja myös hiilineutraalimmin.

Hallituksen esityksen mukaan kuljetuspalvelun voisi jaksottaa korkeintaan yhden vuoden aikana käytettäväksi. Huomioiden tällä hetkellä kuljetuspalvelua saavien vammaisten henkilöiden hyvin erilaiset toimintakyvyn rajoitteet, kuljetuspalvelujen jaksottaminen vuoden ajalle ei välttämättä palvele asiakkaiden etua. Jyväskylässä on aiempaa kokemusta esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisen kuljetuspalvelun osalta siitä, että osa asiakkaista oli käyttänyt koko vuodelle myönnettyä kuljetuspalvelumatkat esimerkiksi syyskuun loppuun mennessä, sillä he eivät olleet kyenneet hahmottamaan ja arvioimaan kuljetuspalvelujensa käyttämistä koko vuoden ajalle. Asiakkaan toimintakykyä voisi paremmin tukea kuljetuspalvelujen jaksottaminen kuuden kuukauden ajalle siten, että matkoja voisi käyttää tammi-kesäkuun sekä heinä-joulukuun välisellä ajalla.

22 § Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen

Hallituksen esitys muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätökseen on kannatettava. Säädöksen myötä korkeimman hallinto-oikeuden rooli olisi jatkossa nykyistä vahvempi niin, että korkeimman hallinto-oikeuden päätökset olisivat ennakkopäätöksiä, jotka linjaisivat lain soveltamista nykyistä selkeämmin.

Vammaispalvelut

23.1.2019

Tähän mennessä aluehallintovirasto on käsitellyt oikaisuvaatimukset kehitysvammalain mukaisista erityishuolto-ohjelmista. Tilanne, missä hallinto-oikeus käsittelee jatkossa kaikki muutoksenhaut, on nykyistä käytäntöä selkeyttävä.

Hallituksen esityksen talousvaikutukset

Hallituksen esityksen mukaisen lain soveltamisala tulee olemaan nykyistä vammaislainsäädäntöä jonkin verran laajempi. Asiakasmäärän kasvu sekä esitetty sosiaalihuoltolain 45 §:n muutos edellyttävät työntekijäresurssin lisäämistä erityisesti sosiaalityössä ja palveluohjauksessa.

Henkilökohtaisen avun työnantajamalliin ehdotettu edellytys työnantajamallin käytöstä siirtää henkilökohtaisen avun toteuttamisen painopistettä työnantajamallista asiakassetelillä tai ostopalvelulla järjestettyyn henkilökohtaiseen apuun. Työnantajamalliin verrattuna asiakassetelillä järjestetyn henkilökohtaisen avun kustannus on noin 1,5-kertainen, ja ostetun henkilökohtaisen avun kustannus noin kaksinkertainen, mikä tarkoittaa merkittävää kustannusten kasvua. Myös valmennus ja tuki-palvelu suurelta osalta täysin uutena palveluna lisää ostopalveluista aiheutuvia kustannuksia.

Hallituksen esityksessä esitetyt kustannussäästöt on arvioitu yläkanttiin. Erityishuolto-ohjelmien poistuminen sosiaalityöntekijöiden virkavastuulta ei suoraan tuo säästöjä. Esimerkiksi Jyväskylässä ei enää 2000-luvulla ole ollut eriteltynä ns. vaikeavammaisten ja kehitysvammaisten puolta, vaan sosiaalityöntekijät ovat hoitaneet molempien lakiperusteiden mukaisia asiakkuuksia. Erityishuolto-ohjelma päivitetään useimmiten palvelusuunnitelman päivittämisen yhteydessä - erityishuolto-ohjelman ollessa hyvin suppea listaus erityishuoltona myönnettävistä palveluista. Henkilöstöön liittyvää säästöä ei hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla käytännössä tule. Arvio valmennuksen ja tuen kautta saaduista säästöistä esimerkiksi nuorten henkilöiden säästyneistä kuljetuspalvelumatkoista on luonteeltaan hyvin spekulatiivinen. Pitkäaikaisen laitoshoidon korvaaminen perhehoidolla ei Jyväskylän kaupungin osalta tuo lainkaan säästöä, sillä laitoshoidon on käytetty asumisen järjestämisen sijaan vaativan kuntoutuksen järjestämisen muotona, jolloin perhehoito ei vastaa asiakkaiden erityisen vaativan tuen tarpeita. Perhehoidon tulee perhehoitolainkin mukaan olla kodinomaista, ei-ammattillista hoivaa ja huolenpitoa. Jyväskylän kaupungin näkemyksen mukaan perhehoito ei ole todellinen vaihtoehto laitostuntoutukselle.

Jyväskylässä 23.1.2019



Juhon Suortti
palvelupäällikkö
Vammaispalvelut