



16.11.2010

Kunnat

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖKSEN TOTEUTTAMINEN: OHJELMA KEHITYSVAMMAISTEN ASUMISEN JA SIIHEN LIITTYVIEN PALVELUJEN JÄRJESTÄMISEKSI

Lähtökohdat

Valtioneuvosto teki 21.1.2010 periaatepäätöksen ohjelmaksi kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiseksi vuosina 2010–2015. Kehitysvammaisten asumisohjelma pohjautuu hallituksen asuntopolitiikan tavoitteisiin sovittoa yhteisten ihmisten asumisen toiveet ja tarpeet, yhteiskunnan tarpeet ja kestävä kehitys sekä edistää jokaisen mahdollisuuksia tarpeitaan ja toiveitaan vastaavaan asumiseen. Ohjelman tavoitteena on mahdollistaa kehitysvammaisille henkilöille yksilöllinen asuminen, joka vahvistaa heidän osallisuuttaan ja yhdenvertaisuuttaan sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumista yhteisössä sekä yhteiskunnassa.

Kehitysvammaisten asumisohjelmalla toteutetaan kansallisesti ja kansainvälisesti hyväksytyjä linjauksia vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien, yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja itsenäisen elämän turvaamisesta. Vammaisilla ihmisillä on oikeus elää yhteisössä ja tehdä samanlaisia valintoja kuin muutkin ihmiset, eikä heitä tule pakottaa erityisiin asumisjärjestelyihin. Asumisen esteettömyys ja turvallisuus, saatettavat elinympäristöt ja toimivat palvelut ovat keskeisiä vammaisten henkilöiden itsenäisen elämän edellytyksiä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisen kehitysvammaisten asumisohjelman tavoitteena on vuoteen 2015 jatkuvan ohjelmakauden aikana mahdollistaa sekä laitoksista että lapsuudenkodista muuttaville kehitysvammaisille henkilöille yksilöllinen asuminen, johon kuuluu esteetön ja toimiva asunto tavallisessa asuinympäristössä sekä riittävät, yksilölliset ja tarpeenmukaiset palvelut ja tuki. Samalla nykyisiä kehitysvammaisten laitoshoitopaikkoja vähennetään suunnitelmallisesti ja hallitusti. Asuminen voidaan järjestää asumisyksiköissä (ryhmäkodeissa), asuntoryhmissä ja/tai tarjoamalla yksittäisiä asuntoja muusta asuntokannasta.

Yksilöllistä asumista muun asuntokannan seassa

Valtioneuvoston periaatepäätöksen toimeenpanon lähtökohtana on vammaisten henkilöiden asuminen tavallisilla asuinalueilla. Vammaisuus sinänsä ei edellytä asumista toisten vammaisten kanssa eikä diagnoosi johda siihen, että henkilön tulee asua tietyllä

lä tavalla. Ryhmämuotoisen asumisen lisäksi tulisikin yhä useammin käyttää hyväksi tavallista asuntokantaa silloin, kun kehitysvammaisella henkilöllä ei ole sellaisia hoidon tai tuen tarpeita, joissa paras ratkaisu on ryhmämuotoinen asuminen.

Ryhmämuotoisessa asumisessa ryhmäkodeista tai muista asumisyksiköistä ei tule muodostaa eri erityisryhmille tarkoitettuja asunto- ja palvelukeskittymiä. Suuret, monikymmenpaikkaiset asumis- ja palvelukeskittymät, joissa tarjotaan palveluja erilaisille kohderyhmille, kuten vanhuksille, päihdekuntoutujille, mielenterveyskuntoutujille, asunnottomille ja kehitysvammaisille, eivät vastaa tavoitteita pitkäaikaisen laitoshoidon vähentämisestä ja kehitysvammaisten asumisen järjestämisestä.

Yksilölliset ja yhteisölliset palvelut ja tuki vastaavat laitospaikkaisia ratkaisuja paremmin niin vammaisten henkilöiden, heidän läheistensä kuin henkilökunnankin tarpeisiin. Tähän liittyy periaatepäätöksen lähtökohta asumisen järjestämisestä tavallisilla asuinalueilla. Vain erittäin perustellusta syystä voidaan pitää hyväksyttävänä kehitysvammalaitosten alueella olevien rakennusten peruskorjaamista avohuollon asumisyksiköiksi, yhtä lailla kuin uuden asumisyksikön rakentamista laitosalueelle. Silloin kun tuleva asumisyksikkö integroituu selkeästi viereiseen tavalliseen asuinalueeseen, voidaan tällainen peruskorjaaminen tai rakentaminen hyväksyä, vaikka se sijaitsisikin laitosalueella.

Asumisratkaisujen hyvä suunnittelu edellyttää asuntojen pitkäaikaisen tarpeen arviointia sekä tulevien asukkaiden valintaa hankesuunnittelun varhaisessa vaiheessa. Tulevien asukkaiden ja heidän avun ja tarpeidensa tunnistaminen on tärkeää sekä sopivien asumisratkaisujen suunnittelun että henkilökuntaresurssien mitoittamisen kannalta. Lisäksi tulevilla muuttajilla ja heidän omaisillaan on oltava mahdollisuus muuttovalmennukseen. Myös laitospaikkoja korvaavien asumisratkaisujen sijaintipaikkakuntiin tulee kiinnittää riittävästi huomiota, ja tässä kehitysvammaisen henkilön ja hänen omaistensa näkemys sijainnista tulee ottaa huomioon.

Kehitysvammaisten asumisohjelman tavoitteet ja toimeenpano

Kehitysvammaisten asumisohjelman tavoitteet ja toimenpiteet ovat kehitysvammahuollon palvelurakenteen muutoksesta tehtyjen selvitysten ja linjausten mukaisia. Myös valtioneuvoston vammaispoliittisen ohjelman lähtökohtana on itsenäisen elämän toteutuminen kaikille vammaisille henkilöille. Kehitysvammaisten asumisohjelma liittyy myös hallituksen asuntopoliittisen toimenpideohjelman toteuttamiseen.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) ja Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) tuella on ohjelmakaudella tavoitteena tuottaa pitkäaikaisesta laitoshoidosta muuttaville kehitysvammaisille noin 1 500 asuntoa ja lapsuudenkodista muuttaville aikuisille kehitysvammaisille noin 2 100 asuntoa. Vuosittain on tavoitteena tuottaa noin 600 kehitysvammaisille henkilöille tarkoitettua asuntoa eli ohjelmakaudella yhteensä 3 600 asuntoa.

Ohjelman toimenpiteet jakautuvat kahteen kokonaisuuteen, joista pääosin ympäristöministeriön vastuulla ja ohjauksessa toteutetaan asuntotarjontaan ja asumiskustannus-

ten hallintaan liittyvät toimenpiteet. Palvelujen kehittämiseen ja laitoshoidon vähentämiseen liittyvien toimenpiteiden toimeenpanon ohjaus ja seuranta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle.

Ohjelmakauden tavoitteet kehitysvammaisten yksilöllisen asumisen kehittämisestä, laitoshoidon hallitusta vähentämisestä ja aikuisten kehitysvammaisten henkilöiden lapsuudencodeista muuttamisen mahdollistamisesta edellyttävät useita eri toimenpiteitä. Asuntotarjonnan lisäämisen ohella keskeisiä ovat asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti järjestettävät itsenäistä elämää ja asumista tukevat palvelut, riittävä ja ammattitaitoinen henkilöstö sekä asumiskustannusten hallinta.

Alueelliset suunnitelmat pohjana asumisohjelman valtakunnalliselle toimeenpanolle

Erityishuoltopiirien tai vastaavien kuntayhtymien johdolla on yhdessä kuntien ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa laadittu alueelliset suunnitelmat asumisohjelman toimeenpanosta ja sen edellyttämistä laitoshoidosta sekä vanhempien luona asumista korvaavista asumis- ja palvelutarpeista. Suunnitelmissa on alueittain selvitetty mm. laitospaikkojen tilannetta, tulevia asuntohankkeita, henkilöstötarpeita, asumisratkaisujen ja palvelujen kehittämistarpeita sekä laitoshoidon tarvetta ennalta ehkäisevää ja asumista tukevaa muuta toimintaa.

Ympäristöministeriö ja Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus käyttävät alueellisia suunnitelmia hyödyksi erityisryhmien asumisen investointirahoituksen suuntaamisessa kehitysvammaisten asumiseen ohjelmakaudelle 2010–2015. Erityinen paino on laitospaikkoja korvaavien asuntokohteiden avustamisessa.

Alueellisten suunnitelmien pohjalta sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee suunnitelman ohjelmakauden jälkeen tarvittavista pitkäaikaisen ja vaativan hoidon ratkaisuista sekä ohjelmakauden jälkeen tarvittavista resurssikeskuksista. Suunnitelmaan sisältyy mm. nykyisin laitosten yhteydessä järjestettävien palvelujen kehittäminen myös niille kehitysvammaisille, joilla on vaativia ja monitahoisia palvelujen ja tuen tarpeita. Ohjelman toimeenpanossa selvitetään myös lyhytaikaisen kuntoutuksen ja kriisipalvelujen tarve sekä selvitetään laitoshoidon hajauttamiseen liittyviä erilliskysymyksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö jatkavat tiivistä yhteistyötä kuntien, kuntayhtymien ja muiden alan toimijoiden kanssa alueellisten suunnitelmien tarkentamiseksi, niistä pohjaavien toimenpiteiden suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi sekä muutoinkin periaatepäätöksen toteuttamiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriöön asetetaan ohjausryhmä tukemaan kehitysvammaisten asumisohjelman valtakunnallista toimeenpanoa, ja ympäristöministeriöön on jo asetettu koordinaatioryhmä ohjelman tueksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön ohjausryhmä toimii asiantuntijatukena sosiaali- ja terveysministeriölle alueellisten suunnitelmien arvioinnissa ja niiden pohjalta valmisteltavan valtakunnallisen suunnitelman laatimisessa. Ohjausryhmän tavoitteena on myös asumisohjelman toimeenpanon tueksi tarvittavien palvelujen kehittämisen koordinoi-

ti. Lisäksi tavoitteena on varmistaa laitoshoidon vähentämisen ja muiden ohjelman toimenpiteiden toimeenpanon seuranta koko ohjelmakauden ajan. Ohjausryhmän työssä otetaan kantaa myös asumisohjelman toimeenpanossa tarvittaviin resursseihin sekä erilliskysymyksiin mm. vaikeavammaisten lasten hoidon, asumisen, sosiaaliturvan ja koulunkäynnin osalta, terveydenhuollon erityistason vastuuseen sekä laitoksissa olevien vaikeavammaisten henkilöiden asumisen ja palvelujen järjestämiseen.

Ympäristöministeriön koordinaatioryhmässä ovat edustettuina ympäristöministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, Raha-automaattiyhdistys (RAY), Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) ja Kuntaliitto. Koordinaatioryhmän tehtävänä on yhteensovittaa ja seurata kehitysvammaisten asumisen ohjelman toteutusta sekä tehdä toteutusta tukevia aloitteita erityisesti valtionhallinnon osalta.

Kehitysvammaisten asumisohjelman lähtökohdat asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämiselle

Laitospaikkojen vähentäminen ja korvaaminen laadukkailla asumisratkaisuilla tulee olla suunnitelmallinen, kokonaisvaltainen ja hallittu prosessi. EU-komission asiantuntijaryhmä on tarkastellut siirtymistä laitoshoidosta yhteisöllisiin hoivaratkaisuihin. Asiantuntijaryhmän mukaan laitospaikkoja tulee vähentää siten, että samanaikaisesti parannetaan kuntoutuksen, hoidon, sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä muun asumisen tuen määrää ja laatua. Palvelurakennetta on aina tarkasteltava kokonaisuutena. Huomiota on kiinnitettävä asumisen vaihtoehtojen kehittämiseen, jotta laitosten korvaajiksi ei kehitetä laitosmaisia vaihtoehtoja. Palvelujen käyttäjiä ja heidän läheisiään tulee kuulla kaikissa prosessin vaiheissa eikä palveluiden käyttäjiä tule tarpeettomasti siirtää paikasta toiseen. Osana toteutusta myös henkilöstön käyttöä ja osaamista monipuolistetaan ja sitoutumista yhteisöllisten ratkaisujen järjestämiseen edistetään kunnan henkilöstö-, virkamies- ja luottamushenkilötasoilla. (Report of the Ad Hoc Expert Group, 2009)

Vammaisten henkilöiden asuminen muodostuu asumisratkaisusta ja siihen liittyvästä avusta ja tuesta. Palvelunkäyttäjän ja tarvittaessa hänen läheistensä mukanaolo palvelujen suunnittelussa ja niiden järjestämisessä on tärkeää asiakkaan kuulemisen, osallisuuden ja itsemääräämisen turvaamiseksi.

Kehitysvamma-alan toimijoista koostuva Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunta on valmistellut laatusuosituksen kehitysvammaisten henkilöiden asuntojen rakentamiseen vuosiksi 2010–2017. Suositukset perustuvat sosiaali- ja terveysministeriön ja Suomen Kuntaliiton vammaisten ihmisten asumispalvelujen laatusuosituksen Yksilölliset palvelut, toimivat asunnot ja esteetön ympäristö (STM, Oppaita 2003:4) tavoitteisiin ja periaatteisiin ja kehittävät niitä YK:n vammaisten ihmisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen hengessä. Palveluja koskevat laatusuositukset valmistuvat syksyn aikana.

Kehitysvamma-alan asumisen neuvottelukunnan laatusuositustyö tukee sosiaali- ja terveysministeriössä tehtyjä selvityksiä ja linjauksia kehitysvammaisten yksilöllisen

asumisen kehittamisestä ja laitoshoidon hajauttamisesta (STM 2007:73 ja STM 2008:29). Sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö pitävät suosituksia tärkeinä työvälineinä kunnille kehitysvammaisten asumisen ja siihen liittyvien palvelujen järjestämisessä. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus hyödyntää laatusuosituksia osana avustuspäätösten valmistelua.

Yleisten ratkaisujen lisäksi tarvitaan myös räätälöityjä ratkaisuja, joissa otetaan huomioon asukasryhmään kuuluvien henkilöiden erityistarpeet, kuten heidän turvallisuuteensa tai toimintakykyynsä liittyvät tekijät ja erityisesti heidän tarvitsemiensa apuvälineiden käytön ja päivittäisen varastoinnin tilatarpeet. Edellä mainitut tekijät lisäävät henkilökohtaisten tilojen ja mahdollisesti myös yhteistilojen tarvetta. Räätälöityjä asumisratkaisuja voidaan tarvita esimerkiksi vaativaa sairaanhoitoa tarvitsevien tai autististen henkilöiden kohdalla, jolloin huomioon tulee ottaa mm. tarvittavan hoidon järjestäminen ja riittävän turvallisuuden takaaminen.

Kuntien vastuu asuntojen ja palvelujen järjestämisestä

Vastuu vammaisten henkilöiden asumisen ja palvelujen järjestämisestä on kunnilla. Kunnat ovat tämän vuoksi avainroolissa myös asumisohjelman tavoitteiden toteuttamisessa. Kunta- ja palvelurakenteen muutos sekä uusien palveluntuottajien tulo sosiaali- ja terveydenhuollon toimijakenttään ovat nostaneet esille kysymyksiä palvelujen käyttäjien tarpeiden ja oikeuksien huomioon ottamisesta.

Riippumatta kunnan valitsemasta tavasta järjestää palveluja joko omana toimintanaan tai ostopalveluna on vammaisten henkilöiden palvelujen, hoivan ja tuen sosiaalisen perustavoitteen säilyttävä ensisijaisena. Palvelujen tarvitsijan näkökulmasta palvelurakenteen tulee olla selkeä ja turvata hänen avun, tuen ja hoivan tarpeeseensa perustuvat saumattomat palveluketjut. Sosiaalihuollon perus- ja erityispalveluiden tavoitteena on tarjota palvelut ensisijaisesti asiakkaan omassa elinympäristössä. Palvelujen on järjestämistavaltaan ja sisällöltään tuettava kehitysvammaisten omista valinnoista lähtevää elämää heidän lähiyhteisössään.

Sosiaali- ja terveysalan palvelut turvaavat perustuslailla taattuja oikeuksia. Julkisen palveluvelvoitteen alaisissa hyvinvointipalveluissa on tärkeää niiden jatkuvuus, pysyvyys ja asiakkaiden kokema turvallisuuden tunne. Laadulle (esimerkiksi tilat, toiminta, henkilökunnan määrä ja rakenne) tulee asettaa riittävän vahva painoarvo palvelujen järjestämisessä. Asiakkaiden yksilölliset tarpeet ja asiakkaiden oikeuksien toteutuminen sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) mukaisesti tulee ottaa huomioon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen kilpailuttaminen ei saa johtaa palveluketjujen pirstoutumiseen tai pitkään jatkuneen, asiakkaan tarpeet huomioivan palvelukokonaisuuden katkeamiseen. Hankintalaki mahdollistaa neuvottelumenettelyn tai suorahankinnan käytön tilanteissa, joissa se on asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen kannalta perusteltua laissa mainituilla edellytyksillä. Suorahankintaa voidaan käyttää muun muassa tapauksissa, joissa olisi kohtuutonta muuttaa vaikeasti sairaan tai vammaisen henkilön asumisen järjestämisessä tarvittavia palveluja. Näissä tilanteissa sopimus on

mahdollista tehdä yksittäisen henkilön osalta saman palveluntarjoajan kanssa kilpailuttamatta hankintaa.

Sosiaalihuollon palvelujen valvonnan merkitys korostuu muuttuvassa toimintaympäristössä

Nopeasti muuttuva sosiaalihuollon toimintaympäristö edellyttää myös toimijoiden tarkempaa ohjausta, valvontaa ja näitä tukevien välineiden kehittämistä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa (Valvira) on tekeillä yhdessä aluehallintovirastojen kanssa vammaisten ympärivuorokautisen asumisen valvontaohjelma, jossa luodaan yhtenäiset valvontamittarit kaikkien aluehallintovirastojen käyttöön. Valvontaviranomaiset korostavat myös palveluntuottajien omavalvonnan merkitystä jatkuvasti toiminnassa mukana olevana laadunarvioinnin välineenä. Myös toimivan asiakaspalauttejärjestelmän olemassaolosta ja palautteiden käsittelystä on huolehdittava.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tarkastellaan myös vammaisten henkilöiden asumis- palvelujen laatusuosituksen merkityksen ja painoarvon lisäämistä kuntien ohjauksen välineenä.



Paula Risikko
Peruspalveluministeri
Sosiaali- ja terveysministeriö



Jan Vapaavuori
Asuntonministeri
Ympäristöministeriö



Kari Nenonen
Varatoimitusjohtaja
Suomen Kuntaliitto