

Kuopion kaupungin kehitysvammahuollon palveluiden lakisääteisen järjestämisvastuun tarkentaminen 1.1.2021 alkaen**Perusturvajohtaja Mari Antikainen
Sosiaalipalvelujen tukipalvelut****Tausta**

Perusturva- ja terveyslautakunta käsitteli kokouksessaan 18.2.2020 kehitysvammahuollon palveluiden nykytilan arvioinnin tarvetta ja päätti eräitä muutoksia mm. päivätoiminnan palveluihin. Kokouksessa päätettiin myös Kuopiossa sovelletun ns. hoiva-avun työnantajamallin tarkemmasta arvioinnista ja peruspalvelupainotteisuuden vahvistamisesta osana kaupungin kehitysvammahuollon järjestämisvastuuta.

Lautakunnan päätöksen yhteydessä käynnistettiin osallistava työskentely erityisesti asiakasperheiden kanssa. Arviointi on painottunut vammaisten perheiden palveluihin, mutta samassa yhteydessä on tullut esille nykytilan arvioinnin tarvetta ja kehittämistarpeita myös aikuisten palveluihin. Asiakastyöryhmään on ilmoittautunut 10 perhettä ja työryhmä on kokoontunut 9 kertaa vuoden aikana. Opetustoimen ja varhaiskasvatuksen kanssa on käyty keskustelua lakisääteisestä järjestämisvastuusta varhaiskasvatuslain ja perusopetuslain perusteilla. Kuopiolaisille on järjestetty keskustelu- ja kuulemistilaisuus yhteistyössä Kehitysvammaisten tukiliitto ry:n kanssa 26.10.2020. Lisäksi on tavattu Hoiva ry:n ja Kehitysvammaisten tukiliiton edustajia erikseen 27.10.2020. Kehitysvammaisten tukiliitto on jättänyt kirjallisen kannanoton 9.6.2020 palveluiden muutosjärjestelyihin. Nykytilan arvioinnissa on pyydetty Itä-Suomen aluehallintoviranomaiselta ohjausta ja ohjaustapaaminen on toteutunut teamsilla 7.9.2020. Arvioinnista on konsultoitu myös Kuntaliittoa (kokouksen oheismateriaali). Kaupungin lakimies Lari Tiikasalo osallistuu asian käsittelyyn kokouksessa.

Kaupungin järjestämisvastuun arviointi

Nykytilan arvioinnissa keskeisintä on arvioida nykyistä palvelutuotantoa erityislain ja ensisijaisten lakien järjestämisvastuun näkökulmasta sekä tarvittaessa määritellä vaihtoehtoiset tai korvaavat lakisääteiset palvelut. Myös hallituksen ohjelma (10.12.2019) korostaa, että sosiaali- ja terveyspalveluissa vahvistetaan sosiaalihuoltolain mukaisia perheiden ennaltaehkäiseviä palveluita ja helpotetaan perheiden kotipalvelun saamis- ja myöntöedellytyksiä.

Asiassa saadun juridisen ohjauksen ja konsultoinnin keskeisin sisältö on seuraava:

- Laki kehitysvammaisten erityishuollosta on ollut voimassa 1.1.1978 lukien. Laissa ei ole säädetty yksittäisiä palveluja koskevista myöntämiskriteereistä ja laki on erityishuollon järjestämistä koskeva puitelain luonteinen laki. Erityishuoltolain perusteella järjestettävistä palveluista ei laissa ole säädetty tyhjentyvästi.

- Sosiaalihuoltolaki on sosiaalihuollon yleislaki. Sosiaalihuoltolaissa on säännöksiä mm. sosiaalihuollon palveluista. Sosiaalihuoltolain luettelo sosiaalihuollon palveluista ei ole tyhjentävä.
- Kuntalain 8 §:ssä säädetään palvelujen järjestämisestä. Kunta voi järjestää sille laissa säädettyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.
- Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen.
- Palvelujen järjestäjä määrittelee mihin palvelutarpeisiin tietyllä palvelulla on tarkoitus vastata ja missä tilanteissa se on käyttökelpoinen. Tämä korostuu erityisesti silloin kun palvelusta ei ole lainsäädännössä tarkemmin säädetty eikä se muutoinkaan ole yleisesti vakiintunutta toimintaa. Samalla on syytä arvioida, milloin palvelutarpeeseen voidaan vastata tarkoituksenmukaisemmin esimerkiksi muilla kehitysvammahuollon palveluilla, varhaiskasvatuksen palveluilla, perusopetuslain mukaisilla palveluilla, omaishoidon tuella, vammaispalvelulain mukaisella henkilökohtaisella avulla.
- Palvelun yksilöllisen järjestämisen lähtökohtana on asiakkaan palvelujen tarpeen arviointi. Suunnittelussa tulee huomioida, että erityisen tuen tarpeessa oleva henkilö hyvin usein tarvitsee palveluja myös erityislainsäädännön osalta. Yksilöllinen arviointi on tärkeää ja lähtee asiakkaan tarpeesta ja turvallisuudesta. Järjestämisvastuuseen liittyy myös asiakasturvallisuuden varmistaminen.

Kehitysvammaisten palveluiden toteuttaminen ja jatkotyöskentely 1.1.2021 alkaen

1. Vammaisen lapsen oman erityisen tuen, hoivan ja hoidon palvelutarpeeseen perustuvat palvelut
- yksilöllinen palvelun tarve ja sen ratkaisu arvioidaan vammaispalvelusta ja päätös tehdään lapsen nimissä, kun on kyse lapsen erityisen tuen tarpeesta

Järjestämistapana erityisessä tuessa toteutetaan:

- vammaispalvelun omaa avustajatoimintaa
- monituottajamallia/ostopalvelua (esim. yksityisen tai järjestön tuottama palvelua)
- henkilökohtaista apu harrastus- ja virkistystoimintaan (edellyttää vammaispalvelulain mukaisen henkilökohtaisen avun myöntämisperusteiden täyttymistä)
- tilapäisen hoidon ostopalvelua.

Palveluiden kehittämiseksi jatkovalmisteluun vuonna 2021 otetaan:

- oman avustajatoiminnan vahvistaminen
- hoivan ja huolenpidon ammatillisen avun palvelusetelin kehittäminen (mm. valinnan vaihtoehtojen ja palvelutuotannon jatkuvuuden näkökulmasta)
- perhehoidon ja sosiaalihoitolain mukaisten perhepalveluiden kehittäminen vammaisten perheiden osalta yhteistyössä lapsiperhepalveluiden kanssa
- tilapäisen hoitoyksikön suunnittelu omana tuotantona (tilavaraus Tilakeskukselle tehty 1.1.2022 alkaen)
- lyhytaikaisen "hoivaparkki" -tyyppisen palvelun kehittäminen
- aikuisten palveluiden arvioinnin ja kehittämisen käynnistäminen

2. Lapsiperhepalveluiden kotipalvelu

- kehitysvammaisten ja vammaisten lasten perheiden kokonaisvaltaisen jaksamisen ja toimintakyvyn vahvistamista, joka järjestetään samoilla kriteereillä kuin muillekin kuopiolaisille lapsiperheille
- päätös aikuisen nimissä, koska kyse on perheen / vanhemman / vanhempien tukemisesta
- järjestämistapana oma tuotanto, ostopalvelu, palveluseteli
- palveluiden maksuttomuudessa käynnissä pilotti 31.12.2020 asti, jonka jälkeen lautakunta päättää jatkosta

3. Perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen monimuotoiset ryhmäpalvelut

- Varhaiskasvatuslain osalta subjektiivinen oikeus on myös kehitysvammaisten ja vammaisten lasten vanhemmilla vanhempien työssäkäynnin ja opiskelun tukemiseksi. Varhaiskasvatuspalvelut kehittävät koko ajan toimintaansa vastaamaan työelämän muutoksia (mm. lisääntyneet liike-elämän aukioloajat, vuorotyö).
- Subjektiivinen varhaiskasvatusoikeus ei koske vuorohoitoa. Varhaiskasvatuslaki 540/2018 §13: "vuorohoitoa järjestetään tarpeen mukaisesti laajuudessa lapselle, joka tarvitsee sitä vanhemman tai muun hoitajan työssäkäynnin tai opiskelun vuoksi. Varhaiskasvatusta toteutetaan inklusion periaatteiden mukaisesti ja lapsen kehityksen ja opimisen tuki järjestetään osana varhaiskasvatuksen päivittäistä toimintaa. Tuki annetaan ensisijaisesti erilaisin järjestelyin lapsen omassa päiväkotitai perhepäivähoitoryhmässä.
- Kehitysvammaisten lasten iltapäivähoidon järjestäminen kuuluu peruskuntien tehtäviin perusopetuslain ja varhaiskasvatuslain perusteella. Kehitysvammaisen lapsen erityishuollon tarve arvioidaan yksilöllisesti sairauden tai vamman perusteella. Mikäli erityishuollon tarvetta ei ole, aamu- ja iltapäivätoiminta järjestetään normaalina perusopetuslain mukaisena toimintana.
- Peruskoulun loma-ajan hoitoa voidaan järjestää kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain (kehitysvammalain) perusteella. Peruskoulun loma-ajan hoito järjestetään ryhmäpalveluna erikseen sovitussa perusopetuksen tai varhaiskasvatuksen tiloissa ja perusopetuksen henkilöstöllä. Ryhmäpalvelu kohdennetaan niille lapsille, joiden hoito ei edellytä erillisiä henkilökohtaisia avustajia. Mikäli lapsen hoito edellyttää avustajaa kehitysvammaisuuden vuoksi, järjestetään hoito tarvittaessa yksilöllisenä järjestelyinä. Palvelun myöntämisessä otetaan huomioon koululaisen oikeus lepoon, lomaan ja vapaa-aikaan, joten

jokaisella lapsella on oikeus kesän aikana neljän viikon lomaan. Loma-aika keskitetään pääosin heinäkuulle, jolloin se on vanhempien osalta etukäteen järjesteltävissä ja ennakoitavissa. Loma-ajanhoito toteutetaan opetustoimen tiloissa ja opetustoimen operatiivisella henkilöstöllä. Esimerkiksi Paloahon koulun oppilaiden loma-ajan hoito, mikäli siihen on tarvetta, järjestetään viime kädessä vammaispalvelusta.

- Kuopion kasvun ja oppimisen lautakunnan päätöksen (23.3.2016) mukaan kasvun ja oppimisen palvelualue tarjoaa iltapäivätoimintaa yhteistyössä eri palveluntuottajien kanssa. Toimintaa järjestetään arkikoulupäivinä pääsääntöisesti klo 12.00–16.00 ensisijaisesti 1.lk:n oppilaille ja erityisopetukseen otetuille tai siirretyille oppilaille. Haja-asutusalueella toiminta-ajoissa voi olla poikkeuksia. Perusopetus järjestää 1.1.2021 alkaen vammaispalvelun asiakkaille aamupäivä- ja iltapäivätoimintaa arkin kello 06:30 – 08:00 ja 16:00 – 17:00 välillä. Kehitysvammaisen lapsen huoltaja hakee aamu- ja / tai iltapäivähoitoa sekä loma-ajan hoitoa opetustoimen lomakkeella (iltapäivähoitohakemus, kehitysvammaisen lapsen loma-ajan hakemuslomake ja esitietolomake). Huoltajan/huoltajien on esitettävä luotettava kirjallinen selvitys aamupäivä- ja/tai iltapäivähoidon tai loma-ajan hoidon (kello 06:30 – 08:00 ja 16:00 – 17:00) välillä tarpeesta hyvissä ajoin etukäteen esimerkiksi työvuorolista esittämällä. Hoito järjestetään vain tosiasialliseen todennettuun tarpeeseen. Aamu- ja iltapäivähoito sekä loma-ajan hoito toteutetaan opetustoimen tiloissa ja opetustoimen operatiivisella henkilöstöllä.
- Toiminta on kaupungin palvelualueuudistuksesta lähtien tuotettu kasvun ja oppimisen palvelualueelta, jolloin vammaispalveluista tehtiin talousarviosiirto toimintaan liittyen. Toiminta toteutetaan edelleen kyseisellä resurssilla kasvun ja oppimisen palvelualueella. Kustannukset kohdennetaan vuoden 2021 alusta voimaan astuvan uuden JHS-luokituksen mukaisesti. Toiminnan suunnittelu ja järjestäminen toteutetaan yhteistyössä vammaispalvelun lasten tiimin ja opetustoimen kesken. Päätös aamu- ja / tai iltapäivähoidosta tehdään opetustoimessa.
- Alle 16-vuotialle kehitysvammaiselle annettava osittainen ylläpito on erityishuollon asiakkaalle maksutonta ja siihen sisältyvät myös erityishuoltoon liittyvät välttämättömät kuljetukset. Aamu- ja iltapäivähoidon kuljetukset järjestetään ensisijaisesti matkojen yhdistelemisenä. Huoltajat huolehtivat pääosin itse lastensa kuljetukset loma-aikoina tai lasten kuljetukset järjestetään matkojen yhdistämisen kautta.

Loma-ajanhoitokyselyt jaetaan hyvissä ajoin keväisin iltapäiväryhmiin osallistuville ja lomakkeet löytyvät opetustoimen internet-sivulta. Aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä loma-ajan hoitoa haetaan erillisellä lomakkeella. Hakemuksen liitteenä tulee olla luotettava selvitys huoltajien työvuoroista, opiskeluajoista ja todistus loma-ajoista. Päätös kehitysvammaisen lapsen loma-ajan hoidosta tehdään vammaispalvelussa.

Vaikutusten arviointi

Vammainen henkilö käyttää ensisijaisesti samoja palveluja kuin muutkin kuntalaiset. Palveluihin voi sisältyä myös asiakasmaksuja. Peruspalvelupainotteisuuden lisäksi sosiaalihuoltolaki on aina ensisijainen suhteessa erityislakeihin. Kehitysvammalaissa on säännökset erityishuollon antamisesta henkilölle, jonka kehitys tai henkinen toiminta on estynyt tai häiriintynyt synnynnäisen tai kehitysiässä saadun sairauden, vian tai vamman

vuoksi ja joka ei muun lain nojalla voi saada tarvitsemiaan palveluja. Eri-tyishuoltona järjestettävä hoito ja apu on tarkoitettu kehitysvammaisen henkilön itsensä yksilöllisen hoidon ja tuen järjestämiseen. Kuopion kaupungissa tarkennetaan järjestämisvastuun ja lainsäädännön osalta erityisesti sitä, että mikä on hakijan palvelun tarve ja kenen henkilön (asianomaisen itsensä vai perheen vanhempien) tuen tarpeesta on kyse. Tuen tarpeen perusteella määräytyy myös ensisijainen lainsäädäntö kuten esimerkiksi varhaiskasvatuslaki, perusopetuslaki, sosiaalihuoltolaki jne.

Kunta voi järjestää sille laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa oleva kunta vastaa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta, 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, 3) tuottamistavasta, 4) tuottamisen valvonnasta 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Asiassa saadun juridisen ohjauksen (aluehallintoviranomainen ja kuntaliitto) perusteella Kuopiossa sovelletun hoiva-avun työnantajamallin jatkaminen edellyttäisi sen määrittelyä lainsäädäntöön. Tämä lainsäädännöllinen kehittäminen voisi jatkossa toteutua esimerkiksi henkilökohtaisen budjetoinnin kehittämisen yhteydessä. Hoiva-apua voidaan kuitenkin sekä aluehallintoviranomaisen että kuntaliiton erityisasiantuntijoiden mukaan järjestää muiden järjestämistapojen kuin työnantajamallin avulla esimerkiksi kunnan omana tuotantona, ostopalveluina tai palvelusetelillä. Lakisääteisen erityishuollon järjestämisessä ns. kuopiolainen hoiva-avustajamalli työnantajamallina siten lakkaa lasten ja perheiden palveluissa 31.12.2020 ja korvataan tarvittaessa yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella edellä mainitusti muulla tavalla, mikäli arvioinnin perusteella on tarve yksilöllisen hoidon ja avun järjestämiseen. Korvaavien palveluiden kehittämisessä jatketaan sekä oman avustajatoiminnan että ostopalveluiden kehittämistä, jonka lisäksi seurataan valtakunnallista kehittämistä henkilökohtaisen budjetoinnin osalta. Kuopiolaisten kuulemisessa on tullut esille toiveita valinnan vaihtoehtojen kehittämisestä perheille. Kuulemisen perusteella tilapäisen hoivan ja hoidon toimivuus on perheille hyvin merkityksellistä.

Esitys

Perusturvajohtaja Mari Antikainen:

Perusturva- ja terveyslautakunta päättää

- hyväksyä edellä kuvatut periaatteet kehitysvammaisten ja vammaisten palveluiden järjestämiseksi 1.1.2021 alkaen ja
- todeta, että kaupungin soveltama ns. hoiva-avustajapalvelu työnantajamallilla lakkaa palvelun tuottamisen tapana 31.12.2020 lasten ja perheiden palveluissa ja
- aloittaa hoiva-avun työnantajamallia korvaavien palveluiden jatkovalmistelun oman avustajatoiminnan, ostopalvelun, palvelusetelin, perhehoidon, tilapäishoidon ml. päiväparkin osalta ja
- aloittaa vastaavasti aikuisten palveluiden arvioinnin kehitysvammanhuollossa ja vammaispalveluissa ja
- jatkaa sekä lasten että aikuisten palveluiden kehittämisessä osallistavaa työryhmätyöskentelyä sekä
- todeta, että edellä kuvatut perusopetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestämisperiaatteet ovat voimassa sosiaali- ja terveyspalveluiden ollessa Kuopion kaupungin omaa toimintaa.

Kuopion kaupunki

Perusturva- ja terveyslautakunta

24.11.2020

87 §

Viiteaineisto 1 946-04-00-2020-Ns-sovelletun-hoiva-avun-työnantajamallin-lakisääteinen-järjestäminen.pdf

Valmistelija

Laura Eskanen

Mari Antikainen

etunimi.sukunimi(at)kuopio.fi

puh. +358 44 718 3400

puh. +358 44 718 6401

Päätösehdotus

Apulaiskaupunginjohtaja Jari Saarinen

Perusturva- ja terveyslautakunta hyväksyy perusturvajohtajan esityksen.

Päätös

Merkittiin, että lakimies Lari Tiikasalo oli kokouksessa läsnä klo 15.48 – 16.11 tämän asian käsittelyn ja päätöksen teon ajan.

Perusturva- ja terveyslautakunta hyväksyi yksimielisesti apulaiskaupunginjohtajan ehdotuksen.

