

Henkilökohtainen avustajajärjestelmä - vaihtoehtoja kehittämiseen

Kuopio 1.3.2005, HAJ -projektin osuus, Marjo Heinonen

IDEOITA JA VAIHTOEHTOJA SUOMALAISEN AVUSTAJAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISEEN

I LAKIUUDISTUS JA AVUSTAJAJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMINEN SUOMESSA

Henkilökohtainen avustaja –järjestelmä on toiminut Suomessa lakisääteisenä tukitoimena vuodesta 1988, jolloin **Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista** (Vammaispalvelulaki) astui voimaan. Kuluneiden 17 vuoden aikana järjestelmän käyttöön on sisällytetty vaihtelevia toimintamalleja ja kuntakohtaisia käytäntöjä. Lain soveltamisesta, sisällöstä ja avustajan myöntämisen perusteina olevista kriteereistä on käyttäjillä, niin päättäjillä kuin vammaisilla henkilöillä, erilaisia kokemuksia. Esille on tuullut myös vammaisen työnantajana ja avustajan välisen työsuhteen toimintaan liittyviä kehittämistarpeita. Avustajapäätösten määrän kasvaessa ja lakiuudistuksen edessä on huomattu **tarve kehittää** ja selventää avustajajärjestelmän toimintaa ja lain pohjalta määriteltyjen palveluiden myöntämiskriteereitä. Ennen kaikkea avustajajärjestelmän rakenteeseen ja sisältöön on kaivattu tarkennusta ja joustoa kuluneiden vuosien aikana.

Vammaispalvelulain mukaista henkilökohtaista avustajajärjestelmää halutaan kehittää maassamme valtakunnallisesti. Kehittäminen on nostettu esille nykyiseen **hallitusohjelmaan**. Hallitus on luvannut antaa vammaispoliittisen selonteon toimintakautensa aikana. Samoin Kehitysvamma- ja Vammaispalvelulakeja uudistetaan ja sovitetaan yhteen. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa tästä lakien kokonaisuudistuksesta. **Lakien yhteensovittamisessa** huomioidaan myös muiden lakien toiminta-alueet esimerkiksi Sosiaalihuoltolain ja Mielenterveyslain osalta.

Avustajajärjestelmän kehittämiseksi on maassamme käynnistynyt useita projekteja erilaisine tavoitteineen ja painotuseroineen. Kesällä 2003 käynnistynyt Henkilökohtainen avustaja –järjestelmän kehittämisprojekti, **HAJ**, on **Kynnyksen, Lihastautiliiton, Näkövammaisten Keskusliiton ja Suomen MS-liiton** yhteistyöhaaste kehittää nykyistä käytäntöä toimivampaan ja taloudellisempaan suuntaan menettämättä vammaisten saamia palveluja. Projektin myötä halutaan lisätä avustajajärjestelmän tunnettavuutta ja tiedottaa järjestelmän toiminnasta. Projektin aikana on **tavoitteena** kasvattaa avustajapäätösten määrää vastaamaan vammaisten henkilöiden todellista avuntarvetta ja edistää eri osapuolten toimintamahdollisuuksia järjestelmän parissa. Projektissa kehitetään myös vaihtoehtoisia toiminta- ja rahoitusmalleja, joita muovaamalla eri tavoin vammaisen henkilön yksilöllinen tilanne ja avun tarve sekä kunnan resurssit voitaisiin

ottaa huomioon. Varsinaiset tulevien vuosien kehittämis- ja toimenpide-ehdotukset julkaistaan vuonna 2006, jolloin HAJ -projekti päättyy.

II AVUSTAJAJÄRJESTELMÄN SISÄLTÖ

Vammaispalvelulain mukaisesti henkilökohtaisen avustajajärjestelmän parissa vammaisesta henkilöstä tulee **työnantaja** ja hän solmii **työsuhteen** henkilökohtaisen avustajan kanssa. **Kunta korvaa** ne kustannukset, joita henkilökohtaisen avustajan palkkaamisesta vammaiselle henkilölle aiheutuu. Edellytyksenä on, että kunta on antanut myönteisen **päätöksen** avustajatoiminnasta vammaiselle asiakkaalleen. Vammainen henkilö kantaa **vastuun** työntekijän valinnasta, perehdytyksestä ja muista lakisääteisistä velvoitteista. Kunnan virkamiehillä on **neuvonta- ja ohjausvelvollisuus**. Henkilökohtainen avustaja tekee kaikkia niitä työtehtäviä, joita hänen työnantajansa pyytää ja jotka tämä itse tekisi, jos pystyisi. Avustajan työhön voi hakeutua ilman ammatillista koulutustaustaa.

Avustajajärjestelmän toimintaidea

- vammainen henkilö on työnantaja
- henkilökohtainen avustaja on työntekijä
- kunta korvaa työsuhteesta aiheutuvat kustannukset
- vammainen henkilö kantaa vastuun työsuhteesta ja lakisääteisistä velvoitteista
- kunnan virkamiehillä on neuvonta- ja ohjausvelvollisuus
- avustajan toimenkuva on laaja, työtehtävät määräytyvät työnantajan tarpeiden mukaan

III NYKYKÄYTÄNTÖJEN KIRJO

Vammaispalvelulain soveltaminen on osoittautunut vaikeaksi. Laki ja asetus eivät anna tarkkoja vamma-/sairaus-/toimintarajoite –määrittelyjä siitä, milloin ja miten yksilölle voidaan myöntää henkilökohtainen avustaja. Lain hengen mukaan tarkoituksena on ollut arvioida **yksilöllinen avun ja palvelun tarve** ja suunnitella sen mukaiset palvelut ja tukitoimet, avustajan tuntimäärät ja muut tarvittavat yksityiskohdat, mutta näin ei ole aina pystytty toimimaan. Samoin lain ja asetuksen **termistö** voidaan ymmärtää hieman eri tavoin ja tulkita yksilöllisen tilanteen mukaan (sanat ”runsaasti” toisen henkilön apua tarvitseva, ”vaikeavammainen” vai ”vammainen”).

Avustajan palkkaamisesta aiheutuvat kustannukset on kunnan korvausvelvoitteita. Koska kuntien talous vaihtelee, ovat vammaiset henkilöt joutuneet *eriarvoiseen asemaan*. Lisäksi **kuntakohtaisia eroja** on siinä, kuinka paljon avustajalle maksetaan palkkaa ja muita lisiä. Varsinaiset toimintaerot ovat avustajien työsopimusten solmimisessa, palkan maksutavassa ja sijaisjärjestelyiden toteuttamisessa. Eri kunnissa ja eri yksilöiden kohdalla toimitaan hyvinkin eri tavoin, mikä tekee avustajajärjestelmän entistä vaikeaselkoisemmaksi, jopa haavoittuvaiseksi.

IV HYVÄT KÄYTÄNNÖT

Useat kunnat, järjestöt ja paikallisyhdistykset Suomessa ovat kuluneiden vuosien aikana käynnistäneet hankkeita tai kokeiluja, joiden avulla on luotu **toimivampia käytäntöjä** toteuttaa henkilökohtaista avustajajärjestelmää. Osa näistä löydetyistä hyvistä käytännöistä on levinnyt **laajempaankin käyttöön**. Suurelta osin hyvien ja toimivien käytäntöjen etsintä ja kokeilu on vielä kesken. Esimerkkeinä hyvistä käytännöistä ovat seuraavat:

- avustajan palkanmaksu tilitoimiston tai muun järjestelyn kautta
- avustajien löytyminen ja sijaisjärjestelyt palveluyritysten kautta
- lainmukaiset toimintaohjeet kunnassa päätöksenteon tukena
- vertaistuki ja ohjaava koulutus vammaisille työnantajille ja avustajille

V KEHITTÄMISTARPEET

Kuluneiden vuosien aikana henkilökohtaisen avustajajärjestelmän parissa toimineet ovat kohdanneet kehittämistarpeita. Järjestelmän heikon **tunnettavuuden** lisäksi vammaiset työnantajat ja heidän avustajansa ovat joutuneet tekemään työtä **yksin** ja ilman riittävää **tukea ja ohjausta**. Samoin **päätöksenteko** kuntien sosiaalitoimessa on osoittautunut vaikeaksi. Eri tavoin vammaiset henkilöt ja eri kunnissa asuvat ovat joutuneet eriarvoiseen asemaan avustajapäätösten osalta. Koulutuksen, vertaistuen ja työsuhteen ylläpitoon liittyvän ohjauksen tarve on ilmeinen. Ne haluttaisiin nostaa järjestelmään kuuluviksi tukimuodoiksi, varmistamaan avustajatoiminnan onnistuminen. Lisäksi kuntien kiristytvä **talous** on ajanut monet sosiaalitoimet vaikeuteen myöntää henkilökohtaisia avustajia. Selvitystä tehdään avustajajärjestelmän kustannustehokkuudesta, sen työllistävästä vaikutuksesta ja mahdollisesta **valtion osuuden** kasvattamisesta vammaispalveluiden kustannuksissa.

VI KEHITTÄMISSUUNNAT JA VISIOT

HAJ –projektin kehittämistyön tueksi vuoden 2004 aikana toteutettiin laaja, valtakunnallinen haastattelututkimus ja talousselvitys. Näiden selvitysten mukaan maahamme olisi mahdollista saada toimimaan entistä toimivampi ja kattavampi henkilökohtaisen avun järjestelmä. Tämä toiminta tarvitsee kuitenkin tuekseen **tukimuotoja**, joiden avulla järjestelmän parissa toimivat yksilöt, yhteisöt, järjestöt, kunnat ja palveluita tarjoavat yritykset, hankkeet tai muut toimintayksiköt voivat saada tarpeellista tukea ja ohjausta.

Keskeiset **kehittämisaalueet** tulevana vuosina ovat:

- tiedottaminen ja julkinen keskustelu avustajajärjestelmän toiminnasta ja rahoituksen järjestämisestä
- henkilökohtainen avustaja –tukitoimi subjektiivisena oikeutena
- päätöksenteon tueksi välineitä, koulutusta
- vammaisten työnantajien/esimiesten koulutus ja vertaistuki
- avustajien ohjaus, tuki, palkkaus ja työolosuhteet
- alueelliset toimijat, avustajakeskukset/avustajavälitysyksiköt
- valtakunnallinen avustajatoiminnan tuki ja yhteistyöverkosto