

Kehitysvammaisten ihmisten asumisen tulevaisuus. Kansainvälisiä esimerkkejä ja vertailu Suomeen.

Reetta Mietola, Antti Teittinen & Hannu Vesala
Suomen ympäristö 3/2013. Helsinki:
Ympäristöministeriö.

Selvityksen tehtävät

- 1) Esitellään ja arvioidaan Suomeen verrattavissa olevien Euroopan maiden kehitysvammaisten asumisen ratkaisuja ja kiinnostavia esimerkkejä
- 2) Selvitetään ARAn ja RAY:n asuntorahoitukseen liittyviä käytäntöjä ja rahoituksen hakijoiden kokemuksia näistä käytännöistä, kuntanäkökulmaa painottaen. Tavoitteena on arvioida, millaisia rahoituskäytäntöjä uudenlaisten ratkaisujen toteuttaminen vaatii.

Eurooppalaiset ratkaisut

- Pohjoismaat (Ruotsi, Norja, Tanska) sekä Skotlanti, Hollanti ja Saksa –> yksityiskohtaisempi tarkastelu Ruotsi ja Skotlanti
- Järjestelmätason kuvaus sekä kehityssuuntien (trendien), tämänhetkisten haasteiden ja 'hyvien käytäntöjen' tunnistaminen:
 - nykyinen vammaispolitiikka
 - asumisen vaihtoehdot ja näiden painottuminen palvelujärjestelmässä
 - rakennuttamisen/asumispalveluiden ohjaus, rahoitus ja valvonta
 - asukkaan oikeudellinen asema, asumisesta ja palveluista koituvat maksut, erot eri ryhmien välillä (vaikeimmin vammaiset, lievästi kehitysvammaiset ja autistiset henkilöt)

Eurooppalaiset ratkaisut

Aineistot:

- sähköpostikysely
- vammaispalveluita ja vammaisten asumista koskevat julkaisut
- vammaisjärjestöjen ja palveluntuottajien nettisivut

Ruotsi ja Skotlanti (lisäksi):

- vierailut
- asiantuntijahaastattelut
- asumispalveluiden keskeisimmät ohjausasiakirjat (lainsäädäntö, ohjaavan ja valvovan viranomaisen asiakirjat), tilastojulkaisut sekä vammaisten asumista ja tukipalveluita tarkastelevat keskeisimmät selvitykset ja raportit

Suomalaiset rahoituskäytännöt ja asumisen kehittäminen/rakennemuutos

- Mitä rakennemuutoksen toteuttaminen edellyttää rahoitukselta?
- Millä tavoin rahoitus tukee Kehas-ohjelman toimeenpanoa?
-> Rahoitukselle asetettujen määrällisten ja laadullisten tavoitteiden toteutuminen?

Aineistot:

- 1) ARAn kehitysvammahankkeiden investointiav.hakemukset 2011 ja 2012 (päättösvuosi), ARAn asiantuntijoiden haastattelut
- 2) Kuntatoimijoiden haastattelut (ja paikalliset kehittämisohjelmat/dokumentit): rahoituksen käyttö osana kehitysvammaisten asumisen paikallista kehittämistä
- 3) RAY:n tukiasuntojen hankintaa koskevat hakemukset 2011 sekä asiantuntijahaastattelut (RAY, hankintaa tekevät järjestöt, Kehitysvammaliitto)

Eurooppalaiset ratkaisut: Ruotsi ja Skotlanti lähitarkastelussa

- Erilaiset järjestelmät, erilaiset perusratkaisut joilla kehitysvammaisten asuminen on ratkaistu
- Molemmissa kehitysvammalaitokset lakkautettu 2000-luvulla:
 - Miten lähiyhteisöihin muuttaminen/asuminen ratkaistiin purkuvaiheessa?
 - Millaisia kehityskulkuja tämän jälkeen?
 - Mitä nyt: millaisia haasteita, miltä asumisen tulevaisuus näyttää?

Ruotsi: LSS–asumisen hallitsema järjestelmä

- 1994 LSS–laki: *Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade*, SFS 1993:389.
 - Lisälaki, omana tukimuotonaan (insats) asunto jossa erityinen palvelu, johon lain piiriin kuuluva henkilö oikeutettu
 - LSS–lain piiriin kuuluvia asumispalveluita ovat ryhmäasunto (*gruppbostad*), palveluasunto (*service bostad*) sekä muu erityinen mukautettu asunto (*annan särskilt anpassad bostad*)
- Pääasialliset asumisratkaisut: vuoden 2011 tilastojen mukaan n. 21 000 aikuista kehitysvammaista tai autismin kirjon henkilöä asui LSS–asunnossa. Henkilökohtaisen avun (LASS–laki) tuella omassa asunnossa asuvia kehitysvammaisia aikuisia n. 4000. Kevyen tuen ratkaisuina kotipalvelu (hemtjänst) ja asumisen tuki (boendestöd).

LSS-asumisen ohjaus

Sosiaalihuoltolain määräykset (föreskrift och allmänna råd), SOSFS 2002:9:

- Ryhmäasunnossa 3–5 henkilöä, ympärivuorokautinen tuki, palkattu henkilökunta, yhteistilat.
- Palveluasunto: yhteistilat, palkattu henkilökunta, ei 'kattoa' asukasmäärälle, asuntojen tulee kuitenkin sulautua ympäristöönsä niin ettei laitosleimaa synny.
- Sijainti tavallisella asuntoalueella, ei muun erityisryhmien asumisen tai palveluiden yhteydessä/läheisyydessä.

Sosiaalihuoltolain ohjekirja (2007): Bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. Stöd för rättstillämpning och handläggning.

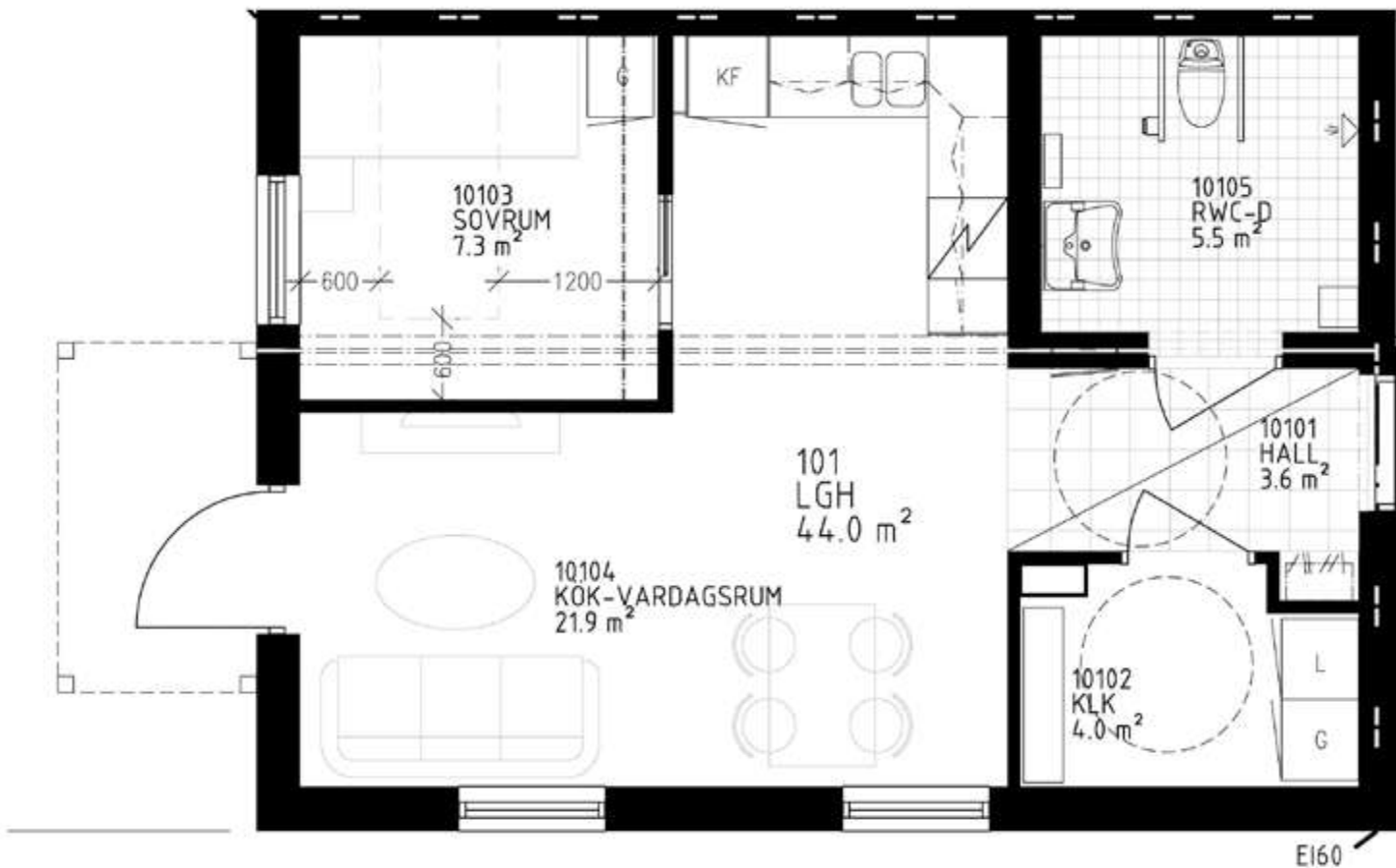
- Seuraa lain perusteita, esillä myös esim. viimeaikaisia oikeuskäsittelyjä demonstroimaan lain/säädösten tulkintaa
- LSS-asunnon tulee täyttää asunnon tunnusmerkit (fullvärdig bostad)

LSS-asumisen ohjaus

Rakennushallituksen yleiset rakennusmääräykset (BBR 2012):

Asunnossa tulee olla:

- huone jossa on tarvittavat välineet ja kalusteet henkilökohtaisen hygienian hoitamiseen
- huone tai erotettavissa oleva huoneen osa päivittäiseen yhdessäoloon
- huone tai erotettavissa oleva huoneen osa unta ja lepoa varten
- huone tai erotettavissa oleva huoneen osa jossa on tarvittavat välineet ja kalusteet ruuanlaittoa varten
- tila ruokailua varten joko keittiötilassa tai sen läheisyydessä
- tila kotityötä varten
- sisääntulotila jossa on säilytystilaa ulkovaatteita jms. varten



Asumispalveluiden valvonta ja seuranta

- Sosiaalihanke myöntää toimiluvat yksiköille (yksityiset toimijat) ja valvoo toimintaa (kohdistuu erit. yksityiseen palveluntuotantoon, n. 15% asumispalveluista). Kunnilla ilmoittamisvelvollisuus (oma toiminta).
- Kuntien oma tarkastustoiminta kunnassa sijaitseviin yksikköihin
- Sosiaalihanke: tilastointi, valvontaraportit, lägesraportter (Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning)

Nykytilanteen analyysiä (Ruotsi)

- Suunnittelun näkökulma: ohjaus/säännökset jo itsessään tuottavat ei-laitosmaisia ratkaisuja. Keskeisimpinä yleiset rakennusmääräykset sekä sijaintia koskeva ohjaus (institutionalisaatioseuranta)
- Elinoloja koskeva selvitys (Socialstyrelsen 2010): asuminen ainoa tarkasteltu ulottuvuus, jolla vammaisten ihmisten elintaso vastaa väestöä yleensä.
- > Ohjaus ja asunnoille asettavat korkeat kriteerit purevat. Lähtökohtana on ollut 'tavallisen' asunnon mahdollistaminen – tämä tavoite näin mitattuna saavutettu

MUTTA

- Painottuneena ryhmämuotoinen asuminen – ei vastaa nuoren sukupolven toiveita
- Asumisen kustannukset asukkaalle LSS-asunnossa
- Transinstitutionalisaatiokritiikki: integraatiokehityksen pysähtyminen
- > uusien tukipalveluiden kehittäminen, painopisteen siirtyminen LSS-asumisen sisällä ja koko asumispalvelujärjestelmässä?

Skotlanti: hoivakodeista tuettuun asumiseen

- *The same as you? A review of services for people with learning disabilities* -raportti (Scottish Executive 2000)
 - > suuntaviivat 2000-luvun vammaispolitikalle
 - laitosten lakkauttaminen
 - suositukset: supported living -järjestelyt, hoivakotimuotoisen asumisen vähittäinen purkaminen laitosten lakkauttamisen jälkeen
- Pääasialliset asumisratkaisut: tuetun asumisen järjestely (yksin tai pienessä ryhmässä) v. 2010 n. 5600 aikuista kehitysvammaista henkilöä; hoivakodeissa n. 2400 henkilöä, omaishoitajan kanssa asuvia n. 9200. Kevyen tuen palvelut: housing support.

Asumispalveluiden ohjaus

- *Scottish Statutory Instruments 2011 No. 210 Social Care*: asetetaan yleisiä vaatimuksia tiloille joissa sosiaalipalveluita tuotetaan. Erikseen hoivakotien yleisiä tiloja koskevia yleisiä vaatimuksia
- Kansalliset hoivastandardit: kehitysvammaisten hoivakoteja koskevissa standardeissa (2005) yksityiskohtaisempaa tiloja koskevaa ohjausta:
 - Uusissa hoivakodeissa oma huone, joka väh. 12,5 m², huoneen yhteydessä oma wc/kylpyhuone (min. 3,5 m²); yhteistilaa asukasta kohden vähintään 3,9 m² (poislukien aula- ja käytävätilat).
- Supported living: ainoastaan palveluita koskevaa ohjausta (care at home –hoivastandardit); yhteisasumisessa pätevät HMO-asuntoa koskevat standardit (alhaiset)

Asumispalveluiden valvonta ja seuranta

- Care Inspectorate palveluita valvovana ja toimiluvat myöntävänä viranomaisena
- Säännölliset tarkastuskäynnit hoivakoteihin ja kotiin vietäviä palveluita tuottaviin palveluihin
- Tarkastusraporttien julkisuus ja toimijoiden pisteyttäminen – informoitujen valintojen mahdollistuminen
- Vuosittaiset tilastoraportit (The Scottish Consortium for Learning Disabilities): asumispalveluiden käyttö ja kehitysvammaisten asukkaiden määrä/asunto

Nykytilanteen analyysiä Skotlannissa

- Selkeä vammaispoliittinen asumista koskeva linjaus (SAY2000) -> muutos ollut tämän suuntaista (laitosten lakkauttaminen, tuetun asumisen lisääntyminen, hoivakotiasumisen väheneminen)
- Uusia palvelumalleja ja palveluntuottajia asumispalveluiden kentälle (kolmannen sektorin care at home-palvelut, Neighbourhood networks)
- Sosiaalipalveluiden henkilökohtaistamisen politiikka tukenut siirtymää (direct payments, personal budgets)

MUTTA

- Kuntien väliset erot painotuksissa (heikko ohjaus, laaja paikallinen päätösvalta)
 - Sairaala-asuminen laitoshoidon jäänteinä, piilotettuna laitushoitona
- > tulevaisuus: toisaalta nähdään selvänä nykyisen kehityksen jatkuminen, toisaalta talouden kiristyminen uhkaa kehitystä, viitteitä kääntymisestä (koskee erit. henkilöitä joilla laajoja tuen tarpeita)

Euroopan maat: yleisiä huomioita

- Norja: Viitteitä reinsitutionalisaatiosta. Tarvitaan siirtymävaiheen ylittäviä varmistusjärjestelmiä ohjauksessa.
 - Tanska: Kehitysvammalaitosten hallinnollinen lakkauttaminen ei riittävää. Kaikkia asumispalveluita säädeltävä yhtäläisesti.
 - Hollanti: Henkilökohtainen budjetointi mahdollistanut uusia, pienimuotoisempia asumisratkaisuja.
 - Saksa: Uusien lähiyhteisöllisten ratkaisujen kehittäminen 'perinteisten' ratkaisujen rinnalle tuottanut vain hidasta kehitystä. Osavaltiokohtaiset yksikköjen rakennuttamiskiellot uutena piirteenä.
- > Hyvinä käytäntöinä toistuvasti tuodaan esiin tuetun asumisen käytännöt (supported living, personal assistance). Korostetaan yksikkökokojen merkitystä: mitä pienempi sitä parempi (erityisesti esillä haastavasti käyttäytyvät henkilöt)
- > Henkilökohtainen budjetointi ja henkilökohtainen apu tuottaneet useassa maassa uusia, yksilöllisiä asumisen ratkaisuja
- > Siirtymä/rakennemuutos edellyttää vahvan valvonta- ja seurantajärjestelmän (vrt. Hollanti ja Saksa)

Suomalaiset rahoituskäytännöt: keskeiset huomiot (suhteessa eurooppalaisiin esimerkkeihin)

ARAn investointiavustus:

- Hankkeet näyttävät 'laitosmaisina': suuret yksikkökoot, pieni henkilökohtainen tila suhteessa yhteis/palvelutiloihin, yksikköjen sijainti
- Ohjaus/kriteerit eivät sinänsä ohjaa laitospaiseen suunnitteluun MUTTA
 - Kriteerit täyttävä rakennus voi sisältää laitospiirteitä
 - Kriteereiden tarkentuminen tuottaa mahdollisesti standardoitumista (3x5x25)
 - Pienet parannukset suunnittelussa eivät murra 'palvelutalosuunnittelun genreä'
- RAYn investointi avustus tukiasuntojen hankintaan: Hyviä järjestötoimijoita, kiitellyt hankinnan käytännöt, mutta toteutuneiden hankintojen määrä ei vastaa Kehas-ohjelmassa asetettuja tavoitteita

Kehitysvammaisten asumisen rakennemuutos ja asumisen tulevaisuus?

- Raskaat asumisratkaisut (autettu asuminen/ryhmäkotimalli) hallitsevana, tukiasumisen merkittävä määrällinen lisäys ja aseman vahvistaminen asumispalvelujärjestelmässä kyseenalaista. Tavoiteltu asumisratkaisujen moninaisuus ei tämän aineiston valossa toteudu/ näyttäytyy erittäin haasteellisena.
- Huomio liiaksi laitoshoidon purkamisessa? Rakennemuutos edellyttää painopisteen liikuttamista asumispalvelujärjestelmässä tuetun asumisen suuntaan. Rakennemuutosta ei voida toteuttaa ainoastaan pienillä parannuksilla (esim. hlökohtaisen tilan lisäämisellä traditionaalisessa ryhmäkotimallissa).
 - > Paikallinen, eri hallintoalat ylittävä suunnittelutyö. Kehittämissuunnitelman muotoileminen, jossa huomio kiinnitetään asumispalvelujärjestelmän kokonaisuuteen
 - > Suunnittelutyön kehittäminen: arkkitehdit keskiössä
 - > Kysynnän muuttaminen: miten vastataan toiveisiin vertaisryhmässä asumisesta?

Raportissa annettavat suositukset

- Kriisitilanteiden välttäminen hyvin suunnitellulla asumisella ja muutolla
- Henkilökohtaisen avun hyödyntäminen kehitysvammaisten asumisen tukemisessa
- Henkilökohtaisen budjetoinnin mahdollisuudet – asumisbudjetti
- Laatusuosituksat kattamaan kaikki asumiskohteet, asuntojen vähimmäiskooksi 45–50 m², sisältäen keittiön, huoneen ja kylpyhuoneen, ryhmämuotoisissa kohteissa max. 10 asuntoa, asunnon vähimmäiskoko 35m².
- Yksittäisten asuntojen käyttöä tavallisesta asuntokannasta lisättävä
- Osaomistus- ja omistusasumisen mahdollistaminen

Henkilökohtaiset huomiot

- Pyrkimys moninaisten vaihtoehtojen mahdollistamiseen: kuvauksia erilaisista ratkaisuista joilla mahdollistettu yksilöllistä asumista (esim. North Lanarkshire, Neighbourhood networks, Housing options – järjestön toiminta)
- Lähiyhteisöön muuttaminen tärkeä siirtymä – huoli kuitenkin kehityksen lukitsemisesta siirtymävaiheessa liian raskaalla rakenteella
- Vierailut koteihin: vahva oman näköisen elämän viesti