

Vammaisten ostopalvelut

sote.vammaistenostopalvelut@hel.fi

Tämä on Helsingin kaupungin vammaisneuvoston hyväksymän asiakirjan allekirjoittamaton sähköinen versio.

Viite: Kommenttipyyntö 8.2.2022

Asia: Vammaisneuvoston kommentit henkilökohtaisen avun palvelusetelin sääntökirjan luonnokseen

Vammaisneuvosto kiittää mahdollisuudesta antaa kommentit henkilökohtaisen avun palvelusetelin sääntökirjan luonnokseen. Helsingin vammaisneuvosto kiinnittää huomiota erityisesti henkilökohtaisen avun palvelusetelin hinnan määrittelyyn sekä joihinkin palvelusetelin sääntökirjan luonnoksessa määriteltyihin asioihin.

Vammaisneuvosto suosittaa henkilökohtaisen avun -palvelusetelin arkitunnin korottamista 24 euroon. Palvelusetelin hinnan vuosittaisen indeksitarkastuksen pitää tukea palvelun toteutumisen varmistamista, että hinnalla saadaan ihmisiä tekemään avustajan työtä. Kaupungin velvollisuus on ratkaista henkilöstön saatavuusongelmaa ja tehdä toimenpiteitä, että saadaan henkilökohtaisen avun -palveluun tekijöitä, eikä palvelu jää asiakkailta saamatta.

Eduskunnan oikeusasiamies on antanut henkilökohtaisen avun palvelusetelin arvoa koskevan ratkaisunsa 30.11.2021 (EOAK/5684/2020) vammaisjärjestö Kynnys ry tekemän kantelun perusteella. Ratkaisussa todetaan muun muassa, että palvelusetelin arvon on oltava kohtuullinen. Vaatimus arvon kohtuullisuudesta pitää sisällään sen, että palvelusetelin arvon riittävyys tulee kustannusten noustessa ja tarpeen tullen muutoinkin tarkistaa. Aikataulu palvelusetelin hinnan indeksi- ja inflaatiotarkastukselle tulee näkyä Helsingin vammaispalvelujen henkilökohtaisen avun palvelusetelin sääntökirjaluonnoksessa.

Palvelusetelien arvot eivät ole lainmukaisia, jos ne eivät kata henkilökohtaisen avun -palvelun tuotantokustannuksia, kun henkilökohtaisen avun -palvelua tuotetaan kaikkina vuorokauden aikoina tai kaikkina viikonpäivinä. Palvelusetelin alinta arkitunnin arvoa ehdotetaan korotettavaksi 21 eurosta 23 euroon, mutta se on silti alhainen suhteessa työvoimavaltaisen palvelun tuottamisen kustannuksiin. Kustannukset ovat Helsingissä maan kalleimmat, ja silti esim. Jyväskylässä alin henkilökohtaisen avun tuntihinta on 26 euroa.

Palvelusetelin hinnoissa pitää huomioida se, että kaikkina vuorokaudenaikoina ja viikonpäivinä annettavan palvelun hinta on muututtava suhteessa niin, että se vastaa palvelun tuottamisen kustannuksia. Jos hinnat ovat palvelutuottajille tappiollisia, niin he saattavat suosia arkitunteja, ja ohjata henkilökohtaisen avun käyttäjiltä tilaamaan vain arkitunteja. Asiakkaan tulee saada henkilökohtaista apua aina yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Vammaisella henkilöllä on elämä muulloinkin kuin vain arkipäivinä klo 8–16.

Lisäksi on myös huomioitava, että kohtuullisen palvelusetelin arvon lähtökohtana pidetään vähintään niitä kustannuksia, jotka kunnalle aiheutuisivat vastaavan palvelun tuottamisesta kunnan omana tuotantona (palvelusetelilaki 7 §:n 1 momentti). Kaupungin pitää pystyä osoittamaan, että sen määrittämä palvelusetelin arvo ei alita tasoa, jolla kunta itse kykenisi palvelun tuottamaan.

Henkilökohtaisen avun palveluseteleistä palvelutuottajalle maksettava hinta edellyttää ei-tappiollisen tuloksen tekemiseksi sitä, että palveluntuottaja käyttää aina ja kaikissa tilanteissa TESin palkkahaitarin alapäässä olevaa henkilöstöä, eli siis aloittelevia avustajia kokeneiden sijaan. Samaan aikaan palvelutuottajalle vaatimuksena on: Palveluntuottaja sitoutuu tuottamaan laadullisesti hyvää palvelua sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) mukaisesti.

Laadullisesti hyvä henkilökohtaisen avun -palvelu ei voi tarkoittaa sitä, että käytetään vain harjoittelijoita ja vasta alalle tulleita. Kokemattomien avustajien koulutukseen menee enemmän resursseja kuin kokeneiden (eli kalliimpien työntekijöiden) kouluttamiseen. Laadullisesti hyvää palvelua ei voida toteuttaa palvelusetelistä maksettavalla hinnalla.

Ehdotettu sunnuntaikorvaus on liian pieni. Miksi ehdotuksessa sunnuntaista maksettavaa hintaa ollaan laskemassa? Sunnuntaitunnit ovat pienipalkkaisille avustajille tärkeitä ja niistä pitää TESin mukaan maksaa tuplapalkkaa. Ehdotuksessa sunnuntain setelin hintaa on pienennetty, kun lauantaikorvausta on suurennettu. Palveluntarjoajalle TESin mukaisten palkkojen maksaminen avustajille on korkeampi kustannus kuin palvelusetelin arvo lauantaisin klo 20–21 ja sunnuntaisin klo 18–21 tehtävästä työstä. Tiedossa myös on, että TES on pian vanhenemassa ja korotuksia on tiedossa.

Vammaisneuvosto haluaisi saada nähdä tarkemman selvityksen tai laskelman, jolla palvelusetelin hinta määritellään.

Kommentteja palvelusetelin sääntökirjan tekstiin

Tärkeää olisi, että sääntökirjan sisältö noudattaa YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimusta. Vammaissopimuksen mukaan vammaisia ihmisiä pitää kohdella yhdenvertaisesti muiden ihmisten kanssa. Kukaan ei ole vammainen omasta halustaan, ja vammaispalveluina tuotettavaa henkilökohtaisen avun -palveluja tarvitaan vammaisten ihmisten yhdenvertaisen elämän mahdollistamiseksi.

Sääntökirjan ei tarvitsisi olla kapulakielinen, vaan asioita on hyvä ilmaista suoraan, kiertelemättä ja selkokielellä. Yleisenä havaintona ja kommenttina vammaisneuvosto toteaa, että olisi ollut hyvän hallintotavan mukaista merkitä sääntökirjan muutosehdotukset selkeästi, esim. punaisella, nyt muutosesitysten havaitseminen oli työlästä. Se olisi tärkeää myös läpinäkyvyyden parantamiseksi ja luottamuksen rakentamiseksi.

Kohta 1: Palvelun kuvaus

Ensimmäinen kappale ja viimeinen lause: "Vammainen henkilö määrittelee itse missä, miten ja milloin häntä näissä toiminnoissa avustetaan sekä ohjaa ja johtaa avustajan työtä".

Vammaisneuvosto ehdottaa lauseen muokkaamista ja tarkentamista. THL:n ohjeiden mukaisesti "Viranomaisen velvollisuutena on avustaa ja auttaa vaikeavammaista henkilöä ilmaisemaan oma käsityksensä palvelutarpeestaan ja sen toteuttamistavoista".

Kaupunki tulkitsee tiukasti voimavarapykälää ja se jättää käytännössä esim. useat kehitysvammaiset henkilöt palvelun ulkopuolelle. Voimavaraedellytyksen tulkittamisen raja on siirtynyt kommunikointi-kyvystä "työn ohjaamisen kyvyn" perusteluun. Laissa sanotaan: "Henkilökohtaisen avun järjestäminen edellyttää, että vaikeavammaisella henkilöllä on voimavaroja määritellä avun sisältö ja toteutustapa." Erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla se voi johtaa käytännössä entistä tiukempiin tulkintoihin ja kielteisiin päätöksiin, kun päinvastoin pitäisi mahdollistaa ja turvata vammaisen henkilön itsenäistyminen ja osallisuus, joka muillakin ihmisillä on.

Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut [vammaispalvelulain henkilökohtaisen avun pykälää](#) siten, että voimavaraedellytystä ei saa asettaa kovin korkealle: "Voimavarojen osoittamiseksi riittää, että henkilö ilmaisee (jollakin tavalla) sen, mitä hän tekisi tai minkä suunnitelman toteuttaisi, jos hän itsenäisesti siihen pystyisi". [THL:n vammaispalvelujen käsikirjan henkilökohtaisen avun](#) sivuilta: "Joissakin tapauksissa on katsottu, että voimavaraedellytys voi täytyä myös osittain. Henkilöllä saattaa olla voimavaroja määritellä oma avuntarpeensa esimerkiksi vapaa-ajan toimissa mutta ei kaikissa päivittäisissä toimissa". THL:n vammaispalvelujen käsikirjassa on ohjeistusta [henkilökohtaisesta avusta kehitysvammaisten henkilöiden kohdalla](#).

Todettakoon vielä, että eduskunnan käsittelyyn tänä keväänä 2022 tuleva vammaispalvelulakiesitys sisältää laissa nytkin olevan voimavaraeräjoituspykälän. Edellisten valtiopäivien sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta totesi, että aiemmassa rauenneessa lakiesityksessä ollut voimavaraeräjoituspykälä oli lain vastainen. Olisi asiallista, että kaupungin sääntökirjan uudistamisessa kiinnitettäisiin huomiota tekstin perustuslainmukaisuuteen jo tässä vaiheessa.

Kohdan toisessa kappaleessa sanotaan virheellisesti, että henkilökohtaista apua eivät ole avun tarpeet, joiden toteuttaminen edellyttää hoivaa, hoitoa ja valvontaa. Oikea muoto on, että henkilökohtainen apu ei ole **pääosin** hoitoa, hoivaa, eikä valvontaa, eli voi olla mm. itsehoidollisia toimenpiteitä, jotka ovat henkilökohtaista apua.

Toiseksi viimeisen kappaleen viimeinen lause: "Palveluseteliä voidaan käyttää vain Suomessa". -> Onko teksti lain mukainen? THL:n vammaispalvelujen käsikirjan sivuilla [avustamisesta ulkomailla](#) lukee: "Harrastustoiminnalla käsitetään myös tavanomaiset lomamatkat ulko- ja kotimaassa. Vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada henkilökohtainen avustaja

virkistysluonteiseen lomamatkaan, joka arvioidaan kuuluvan tavanomaiseen elämään. Tavanomaisuutta arvioitaessa ei ratkaisevaa ole yksinomaan matkan luonne, vaan arviointi tulee tehdä myös vaikeavammaisen henkilön yksilöllisten tarpeiden ja olosuhteiden perusteella".

Viimeisen kappaleen mukaan "palveluntuottajan tulee olla yhteydessä kuntaan, jos asiakkaan tilassa tapahtuu oleellisia palvelun tarpeeseen vaikuttavia muutoksia". Palveluntuottajan velvollisuus ilmoittaa asiakkaan tilassa tapahtuvista muutoksista tulee määritellä selvemmin. Muutoin kyseinen kohta voidaan tulkita jatkuvaksi kirjaamis- ja raportointivelvoitteeksi.

Kohta 1.1. Palvelusetelin arvo ja myöntäminen

"Palveluntuottaja laskuttaa asiakkaalle tuottamista henkilökohtaisen avun palveluista toteutuneen avustusajan mukaisesti 30 minuutin tarkkuudella". Tässä on ristiriita PALSE:n kanssa, joka mahdollistaa avustusajan raportoimisen 5 minuutin tarkkuudella. Mitä tällä tarkoitetaan esimerkiksi tilanteessa, jossa avustus päättyy klo 12.15 tai 12.40? Mikäli avustusaikaa lähdetään pyöristämään eteenpäin, vaikuttaa se palvelusetelille jäljelle jääviin tunteihin vähentävästi, joka ei varmastikaan ole asiakkaan näkökulmasta toivottavaa. Taaksepäin ei voida pyöristää, koska avustajalle on luonnollisesti maksettava palkka koko ajalta.

"Palvelusetelin voimassaolo lakkaa asiakkaan palvelutarpeen muuttuessa..." tulisi muuttaa muotoon "palvelusetelin voimassaolo lakkaa asiakkaan palvelutarpeen muuttuessa **olennaisesti**..."

Kohta 3

3.1 palvelun sisällön vaatimukset:

"Asiakas määrittelee itse missä, miten ja milloin häntä avustetaan. Käytännön avustamistilanteessa asiakas ohjaa ja neuvoo avustajaa, toimii työnjohdollisessa roolissa sekä perehdyttää avustajan työtehtäviin." -> Voidaanko sellaista vaati? Jos esim. kehitysvammaisen henkilö pystyisi kaikkeen, hän ei todennäköisesti tarvitsisi henkilökohtaista avustajaa. Pykälä liittyy edellisessä kohdassa mainittuun voimavaraedellytykseen, ja sekin pitäisi poistaa sääntökirjasta. Jos teksti jää sääntökirjaan, siihen tulisi saada vähintään lisäys asiakkaan oikeudesta saada ohjaukseen / oman tahdon ilmaisemiseen ja kommunikointiin apua ja tukea läheiseltä tai esim. ohjaajalta - aivan kuten on palvelutarpeen arvioinnissakin.

THL:n sivuilla on kiteytetty hyvin ilmaisuun ja kommunikointiin liittyen: Kyky ilmaista itseään: Vaikeudet ilmaista itseään eivät ole yleensä este henkilökohtaisen avun myöntämiselle. Mikäli henkilö esimerkiksi avustettuna tai erilaisten kommunikaation apuvälineiden avulla kykenee ilmaisemaan itseään, se voi riittää täyttämään laissa asetetun voimavaraedellytyksen. Viranomaisen velvollisuutena on avustaa ja auttaa vaikeavammaista henkilöä ilmaisemaan oma käsityksensä palvelutarpeestaan ja sen toteuttamistavoista.

3.2 Henkilöstö

Mihin perustuu se, että avustajan tulee olla täysi-ikäinen? Tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveysalan ja palvelualojen työntekijöiden saatavuus on koko ajan vaikeampaa, mm. nuoria ammattiin (henkilökohtainen avustaja, lähihoitaja, hoiva-

avustaja jne..) opiskelevia tulisi voida harkita avustajiksi tai ainakin heidän sijaisekseen edellyttäen, että he ovat henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuvia avustajan työhön. Nämä ovat myös niitä edellä mainittuja ”edullisia työntekijöitä” ja samalla työllistettäisiin helsinkiläisnuoria.

Kohta 9) Palveluntuottajan on huolehdittava henkilöstönsä ammattitaidon säilymisestä ja kehittämisestä, mm. täydennyskoulutuksen turvin. Jos palveluntuottajaa vaaditaan järjestämään mm. täydennyskoulutusta niin silloin tämä pitäisi huomioida myös hinnassa.

Kohta 10) Henkilöstöllä on riittävä suomen ja/tai ruotsin kielen taito. Asiakkaan on saatava palvelu joko suomen tai ruotsin kielellä. Mikäli asiakkaan kieli on muu kuin suomi tai ruotsi, voivat asiakas ja palveluntuottaja sopia palvelun toteuttamisesta tällä kielellä. Miten määritetään riittävä suomen ja/tai ruotsin kielen taito?

Kohta 3.3 Palveluiden laatuvaatimukset ja laadun hallinta

Kohta 4) Palveluntuottaja vastaa jokaiseen asiakasreklamaatioon kirjallisesti. Palveluntuottajan tulee vastata reklamaatioon viivytyksettä ja viimeistään kahden viikon sisällä sen vastaanottamisesta. Palveluntuottajan on raportoitava viipymättä kunnalle palveluseteliasiakkaiden tekemät reklamaatiot ja muistutukset sekä niihin palveluntuottajan laatimat vastaukset/vastineet/lausunnot tehtyine korjaustoimenpiteineen. Palveluntuottaja kerää asiakaspalautetta ja laatii siitä koosteen sosiaali- ja terveystoimialalle vuosittain. Palautetta hyödynnetään toiminnan kehittämisessä. Asiakaspalautteen voi antaa anonymisti. Palveluntuottajat pyrkivät vastaamaan jo nyt reklamaatioihin kirjallisesti. Koosteen tekeminen niistä lisää byrokratiaa ja sen tulisi näkyä palvelusetelin hinnassa.

Kohta 4.2. Palvelutapahtumien kirjaaminen

Palvelutapahtumien kirjaaminen ei tarkoita yksityiskohtaista erittelyä siitä, missä asioissa asiakasta on avustettu. Kirjausten tulee olla vain yleisluontoisia, esim. milloin palvelu on toteutunut.

Kohta 4.8. Vahingonkorvaus

Lisäksi tekstissä olisi hyvä määritellä vahingonkorvauksen enimmäismäärä. Esim. ”Palveluntuottajalla ei ole kuitenkaan velvollisuutta maksaa enempää kuin mitä olisi saanut palvelun maksuina. ”

Helsingin vammaisneuvosto

Marja Kaitaniemi
puheenjohtaja

Kristiina Karhos
varapuheenjohtaja

Liite Henkilökohtaisen avun -palvelusetelin hinnoittelu suhteessa tuntipalkkaan