

## Handikappservicen i den föränderliga kommun- och servicestrukturen - den statliga styrningen av ordnandet av boendetjänster för utvecklingsstörda

Specialtjänster för handikappade ordnas med stöd av lagen om service på grund av handikapp och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Förutom dessa två speciallagar inverkar på ordnandet av handikappservice olika styrningsmedel som den statliga centralförvaltningen använder. Exempelvis i handikappades boende går man in för att styra verksamheten mot ett mera självständigt boende än anstaltsvård. Samtidigt påverkas ordnandet av servicen av den reform av kommun- och servicestrukturen (Parasprojektet) som genomförs i enlighet med den tidsbestämda ramlagen (169/2007).

Utgångspunkten för revisionen var att klargöra, hur de skilda aktörerna i centralförvaltningen har styrt ordnandet av handikappservicen och om denna styrning har gått i samma riktning på olika förvaltningsområden samt i förhållande till Parasprojektets målsättningar. Dessutom klarlades, hurdana modeller för att ordna och producera handikappservicen centralförvaltningens styrning har gett upphov till i kommunerna och regionerna. Huvudfrågan vid revisionen var: har den styrning som bedrivs av den statliga centralförvaltningen inverkat på enhetligheten och funktionsförmågan hos den handikappservice som det är ett ansvar för kommunerna att ordna? Revisionen inriktades på handikappservice och avgränsades inom serviceområdet särskilt till boendetjänster.

Enligt observationerna vid revisionen förekommer i styrningen av handikappservicen problem, som anknyter för det första till en oenhetlig och delvis föråldrad stadgegrund samt å andra sidan till brister i den informationsstyrning som bedrivs av den statliga centralförvaltningen.

Författningsstyrningen försvåras av två separata handikapplagar. Med en reform av lagen om service på grund av handikapp som trätt i kraft år 2009 har man gått in för att förbättra lagarnas enhetlighet

och praxis i deras tillämpning. Trots reformen noterades problem i tillämpningen av lagstiftningen. Att lagen om handikappservice stiftats som primär har inte ändrat på det, att servicen för utvecklingsstörda alltjämt i stor utsträckning ordnas på basis av lagen angående omsorger om utvecklingsstörda. Enligt intervjuer med kommunerna har reformen till vissa delar rentav ytterligare försvårat förfarandena i den inbördes tillämpningen av lagarna. Ur kommunernas synvinkel ger den förnyade lagen inte alltid klara svar på det, hur svårt utvecklingsstörda som kan erbjudas personlig hjälp enligt handikappservicelagen. De separata lagarna är till förfång också av den anledningen, att de innehåller service av samma typ, men i avgränsningarna av klientgrupperna eller i grunderna för avgifter förekommer skillnader. Dessutom syns den gamla stadgrundens i lagen angående omsorger om utvecklingsstörda i dess lagtekniska kvalitet och i dess funktionsduglighet vid sidan av annan lagstiftning.

Att avstå från ett anstaltsdominerat boende har betonats i social- och hälsovårdsministeriets målsättningar allt sedan slutet av 1990-talet. Ministeriets styrning i avvecklandet av anstaltsvården har emellertid varit svag och samtidigt har det ekonomiska stödet för verkställandet av förändringen varit njuggt. I och med det program för utvecklingsstördas boende som år 2009 bereddes under miljöministeriets ledning och det påföljande principbeslutet av statsrådet har avvecklandet av anstaltsvården fått en tydligare inriktning och ett avsevärt ekonomiskt stöd. Med nya åtgärder har man gått in för att i synnerhet påverka byggandet av bostäder. På basis av observationerna vid revisionen har man i styrningen inte tillräckligt väl beaktat det, hurudan service de invånare som kommer från anstaltsplatser behöver samt hurudana resurser och vilket kunnande som behövs för att trygga servicen. Den länge svaga styrningen av avvecklandet av anstaltsstrukturen och det nuvarande snabba drivandet på förändring innebär riskfaktorer, som bör uppmärksammas. Riskerna anknyter till engagerandet av aktörerna, behärskandet av kostnaderna, kvaliteten för och tillsynen över servicen samt de uppkomna strukturernas funktionsduglighet.

Som en brist i informationsstyrningen observerades också, att Paras-projektets styrningsmål inte särskilt väl har stött linjedragningarna i utvecklandet av handikappservicen. Den svaga synkroniseringen av centralförvaltningens olika målsättningar har synts sär-

skilt i samordningen av avvecklandet av anstaltsvården med service för ett brett befolkningsunderlag enligt 6 § i Paras-ramlagen. Vid revisionen observerades, att kommunerna och specialomsorgsdistrikten inte ser sambandet mellan målet att avveckla anstaltsvården samt förenandet av specialomsorgsdistrikten och sjukvårdsdistrikten enligt Paras-lagen. Läget vad gäller utvecklandet av servicen för ett brett befolkningsunderlag är också för närvarande oklart, och saken har inte klargjorts heller i den senaste förnyelsen av ramlagen.

Att tillämpa Paras-ramlagen har varit en utmaning för kommunsektorn. Lagens allmänna karaktär samt de oklara begrepp och målsättningar som ingår i den har kommit till synes så, att förfarandena inom samarbetet har blivit splittrade, Dessutom har lagens tekniska och innehållsmässiga brister minskat kommunernas engagemang för de uppställda målsättningarna.

Den statliga centralförvaltningen har inte en exakt bild av det, hurudana lösningar för att ordna och producera servicen som har uppkommit på samarbetsområdena. De lösningar som uppkommit hittills är till många delar ännu på hälft och håller först på att utformas. De målsättningar som uppställts för reformen har inte uppnåtts till den del, att de samarbetsområden som har bildats skulle ansvara för samtliga uppgifter inom social- och hälsovården. I en del fall har rentav observerats att servicestrukturen har splittrats ytterligare i och med de nya modellerna för ordnandet. Också de frågor som gäller ansvaret för att ordna servicen har lösts på varierande sätt.

Vid revisionen ägnades uppmärksamhet också åt det, att de kommande avgörandena beträffande den lagstiftning som styr ordnandet av servicen alltså är öppna, och samtidigt har de olika ministeriernas och förvaltningsaktörernas linjedragningar i ordnandet av social- och hälsovårdsservicen varierat i den offentliga debatten och informationen. Det har därför varit så gott som omöjligt för kommunerna och specialomsorgsdistrikten att planera sin verksamhet långsiktigt i en situation, där de två viktigaste ministerierna som styr den kommunala servicen har presenterat i skilda riktningar gående linjer för de kommande modellerna.