

## SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2005 rd

### Regeringens proposition med förslag till lagar om stöd för närståendevård samt om ändring av socialvårdslagen och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 22 september 2005 en proposition med förslag till lagar om stöd för närståendevård samt om ändring av socialvårdslagen och lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (RP 131/2005 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

##### **Motioner**

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

— en lagmotion med förslag till lag om ändring av 27 a § och 27 b § i socialvårdslagen och av 2 § i lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (LM 13/2003 rd — Leena Rauhala /kd), som remitterades till utskottet den 23 maj 2003 och

— en lagmotion med förslag till lag om ändring av 27 a § i socialvårdslagen (LM 5/2005 rd — Mikko Kuoppa /vänst m.fl.), som remitterades till utskottet den 10 mars 2005.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Lotta Silvennoinen, social- och hälsovårdsministeriet

- utvecklingschef Raija Heinola, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- specialsakkunnig Eevaliisa Virnes, Finlands Kommunförbund
- chef för socialt arbete och närarbete Tarja Kiväkäs, Helsingfors stad
- socialdirektör Hanna Ahonen, Nokia stad
- projektchef Erkki Teinilä, Tammerfors stad
- tf. social- och hälsovårdsdirektör Merja Etholén-Rönnberg, Sibbo kommun
- verksamhetsledare Varpu Kettunen, Alzheimer Centralförbundet rf
- handikappombudsman, jurist Elina Akaan-Penttilä, Invalidförbundet
- handikappombudsman, vicehäradshövding Sirkka Sivula, Kehitysvammaisten Tukiliitto
- verksamhetsledare Merja Salanko-Vuorela, Närståendevårdare och Vänner-förbundet
- ansvarigt intressebevakningsombud Juhani Oinonen, Finlands primärskötarförbund Super
- verksamhetsledare Marja-Liisa Kunnas, Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry.

Dessutom har Centralförbundet för de gamlas väl lämnat ett skriftligt utlåtande.

## PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

### *Propositionen*

Regeringen föreslår en lag om stöd för närståendevård. Lagen ersätter de gällande bestämmelserna om stöd för närståendevård i socialvårdslagen samt förordningen om stöd för närståendevård.

Det föreslås att minimibeloppet av arvodet till närståendevårdare höjs till 300 euro. Möjligheterna att avvika från minimibeloppet preciseras. Om vården innebär att vårdaren kortvarigt är förhindrad att arbeta, ska arvodet vara minst 600 euro. Vårdarvodet justeras med den lönekoeficient som avses i lagen om pension för arbetstagarer och som fastställs årligen.

Bestämmelserna om innehållet i och längden för ett avtal om närståendevård preciseras. Dessutom överförs bestämmelserna om vård- och serviceplanens innehåll och om ledighet för vårdaren samt övriga bestämmelser om den vårdbehövandes och vårdarens rättigheter och skyldigheter från förordningen till lagnivå. I vård- och serviceplanen ska anges de socialvårdstjänster som ska ordnas för närståendevårdaren till stöd för vårduppdraget.

Regeringen föreslår att lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården ändras så att den vårdbehövande ska betala en avgift på högst 9 euro per varje ledig dag för vårdaren i det fall att kommunen ordnar vård under närståendevårdarens ledighet i form av hemservice med hjälp av servicesedlar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2006.

### *Lagmotionerna*

I lagmotion LM 13/2003 rd föreslås att alla som uppfyller kriterierna för närståendevård garanteras närståendevård och att det i lag föreskrivs att närståendevårdare har rätt till en ledig dag per vecka och fyra veckors semester per kalenderår utan att vårdarvodet sjunker. Kommunen åläggs att under närståendevårdarens lagfästa lediga tid ordna vården för den vårdbehövande på lämpligt sätt. I motionen föreslås att vårdarvodet ska vara minst 425 euro per månad. Dessutom föreslås det att närståendevårdarna ska ha samma rätt till rehabilitering som kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagarer.

I lagmotion LM 5/2005 rd föreslås en precisering av 27 a § i socialvårdslagen med innebörden att kommunen är skyldig att tillhandahålla stöd för närståendevård när det är det lämpligaste sättet att trygga den vård och annan omsorg som en person behöver på grund av nedsatt funktionsförmåga, sjukdom, handikapp eller någon annan motsvarande orsak.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

Det finns uppskattningsvis 300 000 närståendevårdare i vårt land och av dem omfattas drygt 27 000 av kommunalt stöd för närståendevård. Det är ett obestridligt faktum att närståendevården spelar en viktig roll som ersättning för och komplement till offentlig service, i synnerhet institutionsvård. Närståendevården ersätter också i stor utsträckning den offentliga hemvården och sparar därmed in rejält med pengar åt samhället. Kommunerna bedömer att nästan hälften av de

som vårdas med stöd för närståendevård skulle vara i behov av något slag av institutionsvård utan en närståendevårdare. Behovet av närståendevård ökar i takt med att befolkningen åldras. Man räknar med att antalet personer över 75 år kommer att vara 400 000 år 2010 och att siffran 2020 är uppe i inte mindre än 500 000. Av vårdtagarna inom närståendevården är närapå två tredjedelar över 65 år. Av närståendevårdarna är cirka 40 procent över 65 år. Närståendevård är därmed typiskt hemmavård av åldringar men det

finns också närstående som vårdar handikappade och kroniker hemma.

Trots den kostnadseffektivitet regeringen lyfter fram i propositionen har närståendevården inte lyckats befästa sin ställning i den kommunala servicestrukturen. Ofta har kommunerna i ett ekonomiskt trängt läge prutat på närståendevården. I många kommuner tar anslagen till stöd för närståendevård slut mitt under året, och de begränsade anslagen håller många närståendevårdare i ständig spänning och hindrar nya vårdare att få stöd. Social- och hälsovårdsutskottet har i ett tidigare sammanhang konstaterat att för att närståendevården ska kunna skötas korrekt måste dess ställning inom den kommunala servicestrukturen befästas och bristerna i närståendevårdarnas ställning åtgärdas (ShUU 5/2001 rd, ShUB 26/2001 rd). Bättre villkor för närståendevården kräver en översyn av den hithörande lagstiftningen. De nu föreslagna lagändringarna bygger i många stycken på en rapport från socialrådet Elli Aaltonen, som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet för att utreda frågan (Social- och hälsovårdsministeriet, promemorior 2004:3). De är ett viktigt steg i den riktning utskottet tidigare utstakat. Utskottet understryker vikten av att kommunerna avsätter tillräckligt med resurser för närståendevården för att verksamheten ska kunna genomföras som sig bör.

Systemet kommer fortfarande att vara att ett avtal om stöd för närståendevård ska ingås mellan närståendevårdaren och kommunen och att en vård- och serviceplan ska bifogas avtalet. Enligt utredning har serviceplanerna varit bristfälliga exempelvis vad beträffar servicen under närståendevårdarnas ledigheter. Utskottet konstaterar att den i 7 § i förslaget nämnda vård- och serviceplanen, som också ska ha anteckningar om vårdarvodet till närståendevårdaren och tjänster till stöd för närståendevårdarens vårduppgifter, förbättrar den vårdbehövandes påverkansmöjligheter och självbestämmanderätt. När serviceplanen upprättas bör det också göras en bedömning av om närståendevårdaren har den hälsa och andra förutsättningar som krävs för att klara av det krävande vårdarbetet. En omsorgs-

fullt uppgjord vård- och serviceplan genererar också nödvändiga uppgifter för uppföljningen av närståendevårdens resultat, effekter och kvalitet. I samband med uppföljningen kan man också komma överens om att minska eller öka närståendevårdarens arbete, lägga till eller dra från tjänster och justera arvoden mot bakgrund av dessa faktorer.

Flera undersökningar pekar på att närståendevårdarna behöver mer stöd i sitt arbete. De behöver inte bara ett ekonomiskt bidrag utan också hem- och stödtjänster, utbildning och moraliskt stöd. Alldeles särskilt bör man ge akt på hur äldre vårdare klarar sig och att de får stöd. Den rådande uppfattningen är att det offentliga service-systemet inte informerar och stöder vårdarna i det tunga arbetet, något som definitivt bör beaktas i utvecklingsarbetet. Utskottet understryker att närståendevården bör ses som ett element i det hemvårdsrelaterade servicekomplexet, som omfattar all service som kan fås hemma, såsom hemsjukvård och sjukhusanknuten hemvård liksom även dagcentraler och vikarier.

Det primära kriteriet för arvoden till närståendevårdare bör vara hur bindande och krävande arbetet är. Såväl arvoden till närståendevårdarna som stödtjänsterna till närståendevården och avgifterna för dem har varierat avsevärt från kommun till kommun. Flertalet kommuner tar ut klientavgifter för tjänster i anknytning till närståendevård. Avgiftsstorleken har varit en bidragande orsak till att folk inte alltid tagit emot tjänster. Enligt den gällande förordningen om stöd för närståendevård kan vårdarvodet fastställas till ett lägre belopp än det lägsta, om vårdaren anför särskilda skäl till det. På denna punkt motsvarar lagförslaget den nuvarande lagstiftningen. Vårdaren ska kunna avtala med kommunen om ett lägre arvode än det föreskrivna exempelvis om kommunens avgiftsfria tjänster är ett fördelaktigare alternativ för familjen än vårdarvodet i kombination med tjänster för vilka tas ut avgifter enligt klientavgiftslagen.

I lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården föreskriver 5 § att socialvårdspersonalen ska utreda för klienten hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt oli-

ka alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. I det fall att kommunen kan erbjuda klienten ett ekonomiskt fördelaktigare tjänstepaket än vad lagen förutsätter, bör klienten i varje händelse alltid informeras om sina lagstadgade rättigheter för att han eller hon själv ska kunna bedöma om stödet för närståendevård ska bestå av ett vårdarvode enligt lagen eller exempelvis förmånligare tjänster än de som anges i lag och bara ett nominellt vårdarvode. Utskottet understryker att det ska vara frivilligt för vårdaren att avtala om ett arvode som går under minimiarvodet. Klienterna blir enligt utskottets mening mer jämlika när vårdarvodets minimibelopp höjs och binds till index och det i lagen finns angivet på vilka villkor minimiarvodet kan underskrivas.

Närståendevården är tänkt att vara vård som en vårdbehövande får hemma av en närstående. Det finns kommuner som ibland använt utomstående i uppdragsavtalsförhållande och därigenom sluppit ingå arbetsavtal med en närståendevårdare. Det har också förekommit fall där en anställd inom hemservicen flyttats över från avlöningsförhållande för att vårda flera vårdbehövande i ett uppdragsavtalsförhållande. Det är viktigt, menar utskottet, att den föreslagna definitionen på närståendevårdare sätter stopp för sådana arrangemang framöver. Att med hjälp av stöd för närståendevård, tjänster och stöd till närståendevårdaren stödja och trygga det arbete släktingar och närstående utför är en sak, lönearbete som bygger på anställningsförhållande en annan.

Den primära utgångspunkten för den föreslagna lagstiftningen är att tillgodose den vårdbehövandes bästa. Den vårdbehövandes bästa nämns uttryckligen i 1 § (lagens syfte) och i 3 § (förutsättningar för beviljande av stöd) och har även beaktats i procedurbestämmelserna. Närståendevården är alltid frivillig och innebär vård som av parternas fria vilja sker hemma. Utskottet ser det som angeläget att närståendevården vidareutvecklas utifrån klienternas önskemål och behov. Utskottet understryker att den vårdbehövandes bästa inte bara tillgodoses i den nya lagen om

stöd för närståendevård utan också i socialvårdslagen, i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och i förvaltningslagen. För att målen för utveckling av närståendevården ska nås bör social- och hälsovårdsministeriet med det snaraste ta fram en guide för myndigheterna om hur lagen tillämpas i praktiken.

### *Detaljmotivering*

#### **1. Lag om stöd för närståendevård**

*1 §. Lagens syfte.* Utskottet betonar stödet för närståendevårdarnas instatser som en betydande delfaktor vid genomförandet av närståendevård som är förenlig med den vårdbehövandes bästa. Utskottet föreslår att 1 § i lagförslaget kompletteras med ett separat omnämnande av stöd för närståendevårdarens arbete.

*13 §. Närmare bestämmelser.* Enligt det bemyndigande som föreslås utfärdas närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag vid behov genom förordning. Av bestämmelsen eller motiveringarna framgår inte i fråga om vilka faktorer närmare bestämmelser ska utfärdas genom förordning och inte heller namnges den som ska utfärda förordningen. Enligt erhållen utredning finns det inte planer på någon förordning om stöd för närståendevård, och utskottet föreslår därför att bemyndigandet om att utfärda förordning stryks som obehövligt.

#### **2. Lag om ändring av socialvårdslagen**

*17 §.* Utskottet föreslår som teknisk korrigerering i 2 mom. att momentet kompletteras med de i lagförslaget av misstag bortlämnade orden "vårdnad om barn" enligt gällande lag. Ändringen gäller endast den finskspråkiga utformningen.

### *Motionerna*

Utskottet har till de delar som avses i lagmotionerna godkänt lagförslag 1 som lag om stöd för närståendevård i enlighet med regeringens förslag. Av utskottets ståndpunkt följer att lagmo-

tionerna LM 13/2003 rd och LM 5/2005 rd förkastas.

**Förslag till beslut**

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

*att lagförslag 3 godkänns utan ändringar,*

*att lagförslag 1 och 2 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och*

*att lagmotionerna LM 13/2003 rd och LM 5/2005 rd förkastas.*

**Utskottets ändringsförslag**

**1.**

**Lag  
om stöd för närståendevård**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

*Lagens syfte*

Syftet med denna lag är att främja närståendevård som är förenlig med den vårdbehövandes bästa genom att trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt en kontinuerlig vård *och stöd för närståendevårdarens arbete.*

2—12 §  
(Som i RP)

13 §  
(Utesl.)

13 (14) §  
(Som i RP)

**2.**

**Lag  
om ändring av socialvårdslagen**

I enlighet med riksdagens beslut  
*upphävs* i socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982) 10 § 3 mom., sådant det lyder i lag 813/2000, samt  
*ändras* 17 § 1 och 2 mom., sådana de lyder, 1 mom. i lag 68/2002 samt 2 mom. i lag 190/2001, som följer:

17 §  
(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)

---

Ikraftträdandebestämmelsen  
(Som i RP)

Helsingfors den 9 november 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd  
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml  
medl. Anneli Kiljunen /sd  
Marjaana Koskinen /sd  
Pehr Löfv /sv  
Riikka Moilanen-Savolainen /cent  
Aila Paloniemi /cent  
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /cent  
Paula Risikko /saml  
Arto Seppälä /sd  
Osmo Soininvaara /gröna  
Raija Vahasalo /saml  
Erkki Virtanen /vänst  
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Harri Sintonen.

## RESERVATION

**Motivering**

Allt eftersom befolkningen åldras blir vi tvungna att tänka över hur vi klarar av omsorgen om de äldre som lider av nedsatt funktionsförmåga och olika sjukdomar. Vård hemma är ofta mänskligare än anstaltsvård och ofta är det vad de äldre själva vill ha. Dessutom blir det ekonomiskt fördelaktigare. Detta gäller också vård av handikappade och kroniker samt terminalvård.

Vi har ca 300 000 personer i närståendevård men endast 27 000 omfattas officiellt av kommunens stöd för närståendevård. Andan i bestämmelserna om närståendevård i socialvårdslagen har således inte realiserats i kommunerna. Enligt bestämmelserna ska närståendevården stödjas både ekonomiskt och genom tjänsteproduktion.

I kommunerna råder numera en varierande praxis i fråga om vem som har rätt till stöd för närståendevård. Därför behöver vi klarhet i hur vården definieras. Kommunerna har inte i tillräckligt hög grad klarat av att reservera adekvata anslag för ändamålet vilket har medfört att pengarna ofta tar slut redan efter ett halvt år och nya avtal inte kan ingås. På så sätt blir tillgången på stödet i många fall slumpmässig eftersom det inte har definierats som en subjektiv rätt.

Utskottet konstaterar i sitt utlåtande att kommunerna bör reservera tillräckliga resurser för stödet för närståendevård. Vi förslår att vården garanteras var och en som uppfyller kriterierna.

**1.****Lag****om stöd för närståendevård**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §  
(Som i ShUB)

Bara i så fall kan närståendevården bli ett faktiskt alternativ i kommunerna.

För att trygga att närståendevårdarna orkar med sitt värv bör deras möjligheter till vila förbättras genom att i 4 § öka antalet lagstadgade lediga dagar till fyra dagar per kalendermånad. I motiveringarna till propositionen hänvisas till närståendevårdarnas välbefinnande. Stöd för närståendearbetarnas arbete bör uttryckligen inbegripas i syftet med lagen.

Vi föreslår att 6 § ändras på så sätt att närståendevårdarnas vårdarvoden justeras med förtjänstnivåindex och inte enligt utskottets betänkande med den lönekoeficient som avses i 7 b § i lagen om pension för arbetstagare (395/1961). Användning av denna koeficient leder till ett sämre resultat ur närståendevårdarnas synvinkel än om man skulle tillämpa ett förtjänstnivåindex som mäter utvecklingen av inkomster under löntagarnas regelbundna arbetstid, vilket i detta fall är det enda rätta indexet.

**Förslag**

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

*att lagförslag 2 och 3 i utskottets betänkande godkänns i enlighet med betänkandet och*

*att lagförslag 1 godkänns med ändringar:*

1 a § (Ny)

**Ansvar för ordnandet av stöd för närstående-vård**

*Kommunen skall sörja för att stödet för närstående-vård jämte tjänster och stödfunktioner i fråga om sitt innehåll och sin omfattning ordnas i den omfattning som behovet i kommunen förutsätter.*

2 §  
(Som i ShUB)

3 §

*Förutsättningar för beviljande av stöd*

*Kommunen skall bevilja stöd för närstående-vård, om*  
(Punkterna 1—6 som i ShUB)

4 §

*Ledighet för närståendevårdare*

En närståendevårdare har rätt till minst *fyra* dygn ledig tid per sådan kalendermånad under

vilken han eller hon oavbrutet eller med få avbrott varit bunden vid vården dygnet runt eller fortgående varje dag. Vårdaren anses vara bunden vid vården dygnet runt oberoende av om den vårdbehövande regelbundet en liten del av dygnet anlitar social- och hälsovårdstjänster som ordnas utanför hemmet eller får rehabilitering eller undervisning.

(2 och 3 mom. som i ShUB)

5 §  
(Som i ShUB)

6 §

*Justering av vårdarvodet*

Vårdarvodena enligt 5 § justeras varje kalenderår med *förtjänstnivåindex för löntagare*.

7—13 §  
(Som i ShUB)

Helsingfors den 9 november 2005

Leena Rauhala /kd  
Paula Risikko /saml  
Raija Vahasalo /saml

Eero Akaan-Penttilä /saml  
Erkki Virtanen /vänst

Jag omfattar 4 och 6 § i reservationen.

Osmo Soininvaara /gröna