

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUT- SKOTTETS BETÄNKANDE 26/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av socialvårdslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 oktober 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av socialvårdslagen (RP 153/2001 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat

- en lagmotion med förslag till lagar om ändring av 27 b § socialvårdslagen och av 4 § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (LM 156/1999 rd — Leea Hiltunen /fkf m.fl.), som remitterades till utskottet den 18 november 1999,
- en lagmotion med förslag till lagar om ändring av 27 a och 27 b § socialvårdslagen och av 2 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (LM 149/2000 rd — Leea Hiltunen /fkf m.fl.), som remitterades till utskottet den 23 november 2000,
- en lagmotion med förslag till lagar om ändring av 27 a och 27 b § socialvårdslagen, av 4 § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och av 5 § lagen om utkomstskydd för arbetslösa (LM 45/2001 rd — Virpa Puisto /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 17 maj 2001,

- en lagmotion med förslag till lag om ändring av 27 a och 27 b § socialvårdslagen (LM 46/2001 rd — Margareta Pietikäinen /sv m.fl.), som remitterades till utskottet den 17 maj 2001,
- en åtgärdsmotion om stödet för närståendevård (AM 233/2000 rd — Leea Hiltunen /fkf), som remitterades till utskottet den 25 oktober 2000,
- en åtgärdsmotion om bättre stöd för närståendevård (AM 239/2000 rd — Marja-Liisa Tykkyläinen /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 25 oktober 2000,
- en åtgärdsmotion om utvecklande av systemet med närståendevård (AM 77/2001 rd — Pekka Vilkkuna /cent), som remitterades till utskottet den 11 maj 2001, och
- en åtgärdsmotion om förbättringar i reglerna för närståendevård (AM 136/2001 rd — Esa Lahtela /sd), som remitterades till utskottet den 18 juni 2001.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- äldre regeringssekreterare Riitta Kuusisto, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultative juristen Sami Uotinen, Finlands Kommunförbund
- regionansvariga Merja Purhonen, Närståendevårdare och Vänner r.f.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att närståendevårdares rätt till lagstadgad ledighet ökas från ett till två dygn per kalendermånad. Samtidigt utvidgas rätten till lagstadgad ledighet till att även omfatta närståendevårdare som vårdar personer som dagtid är till exempel i skola eller i dagverksamhet men som under andra tider behöver fortgående vård.

Socialvårdslagen föreslås bli kompletterad med en bestämmelse om närståendevårdares olycksfallsskydd. En kommun som har ingått ett avtal om närståendevård med en vårdare är skyldig att för vårdaren teckna en så kallad frivillig olycksfallsförsäkring enligt lagen om olycksfallsförsäkring.

Dessutom preciseras bestämmelsen om be- myndigande att utfärda förordning genom ett ut- tryckligt omnämnande om att bestämmelser om vårdarvodens indexbundenhet utfärdas genom förordning.

Propositionen hänför sig till budgetproposi- tionen för 2002 och avses bli behandlad i sam- band med den.

Meningen är att lagen skall träda i kraft vid ingången av 2002.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 156/1999 rd föreslås att rätten till lagstadgad ledighet för närståendevårdare höjs från en dag per månad till en dag per vecka. Vården av en anhörig på institution eller hemma under den lediga dagen är avgiftsfri.

Lagmotion LM 149/2000 rd går ut på att vår- daren skall ha rätt till en ledig dag per kalender- vecka och fyra lediga veckor per kalenderår. I motionen föreslås också att alla som behöver närståendevård skall beviljas stöd för närståen- devård. Dessutom skall närståendevårdarna ha rätt till samma rehabilitering som kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare.

I lagmotion LM 45/2001 rd föreslås att närstå- endevårdarna skall få rätt till minst två lediga dygn per kalendermånad. Dessutom föreslås att socialvårdslagen skall få exaktare bestämmelser om arvoden och kostnadsersättningar i anknyt- ning till stödet för närståendevård. Motionärer- na utgår också från att det preciseras när kom- munen skall ingå avtal om stöd för närstående- vård och att det föreskrivs om närståendevård- res rätt till pension och arbetslöshetsförmåner. Ett annat förslag är att beskattningen av stödet för närståendevård ändras. Den kommunala ser- vicen i anknytning till stödet för närståendevård föreslås vara avgiftsfri.

I lagmotion LM 46/2001 rd läggs fram för- slag om att närståendevårdarna skall få en lag- fäst rätt till en dags ledighet per vecka och fyra veckors ledighet per kalenderår. Motionärerna vill också att alla som behöver närståendevård skall få stöd för närståendevård. Likaså föreslår de att det i lagen skall föreskrivas om minimilön för vårdarna.

Åtgärdsmotionerna

I åtgärdsmotion AM 233/2000 rd föreslås att re- geringen skall vidta åtgärder för att förenkla kri- terierna för rätten till stöd för närståendevård och förbättra närståendevårdarnas ställning i lagstiftningen.

I åtgärdsmotion AM 239/2000 rd föreslås att regeringen skall vidta åtgärder för att hjälpa upp närståendevårdarnas och vårdtagarnas ställning i lagstiftningshänseende.

I åtgärdsmotion AM 77/2001 rd föreslås att regeringen skall vidta åtgärder för att på lagstift- ningsväg utveckla systemet med närståendevård och befästa närståendevårdens ställning.

I åtgärdsmotion AM 136/2001 rd föreslås att regeringen skall vidta åtgärder för en översyn av systemet med närståendevård och tydliggöra när socialserviceavgifter kan tas ut av vårdtagarna.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Av de orsaker som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet förslaget behövt och ändamålsenligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Det är positivt, menar utskottet, att regeringen föreslår en förbättrad ställning för närståendevårdarna, en faktor som får närståendevårdarna att orka bättre i sitt arbete. Det leder till ett klart lyft i närståendevårdarnas situation om antalet lagfästa lediga dagar ökar och närståendevårdarna omfattas av olycksfallsförsäkring. I och med att rätten till lediga dagar utvidgas genom att vårdtagarens skolgång eller dagaktiviteter inte längre skall utgöra ett hinder för ledigheten, blir det möjligt att tillämpa allsidigare stödmodeller och därmed i varje enskilt fall rikta in tjänster, stödarvoden och ledigheter efter behov.

För att närståendevårdarna i praktiken skall kunna ta ut sina lediga dagar, måste kommunerna vinnlägga sig om att det finns ersättande vård att tillgå. I praktiken tas vårdtagaren i allmänhet in på en vårdavdelning vid hälsocentralen, ett ålderdomshem eller ett servicehus för den tid närståendevårdaren är ledig. Men allmänna förekommer bland såväl vårdare som vårdtagare önskemålet om ersättande vård hemma. Den ersättande vården bör såvitt möjligt ordnas utifrån klienternas önskemål och behov så att denna tillfälliga vård gynnar både vårdtagare och vårdare optimalt.

Ersättande vård kostar och det har i praktiken inskränkt på närståendevårdarnas möjligheter att ta ut sina lediga dagar. Det skulle bli avsevärt lättare att realisera ledigheten om den ersättande vården var avgiftsfri. Därför är det angeläget, menar utskottet, att den ersättande vården blir avgiftsfri.

I samband med behandlingen av berättelsen om regeringens åtgärder under år 2000 diskuterade utskottet ingående närståendevårdarnas ställning och närståendevårdens roll i kommunernas servicesystem. I sitt utlåtande om berättelsen (ShUU 5/2001 rd) påtalar utskottet en del

brister och missförhållanden som vidlåder systemet med stöd för närståendevården. Ända från begynnelsen har det stora felet med systemet varit att stödet är beroende av prövning, något som lett till särbehandling till och med inom samma kommun. Det förekommer synnerligen stora variationer i grunderna för bedömning av vårdberoendet, stödsubstansen och arvodesnivån.

Det faktum att avtalen om stöd för närståendevård dikteras av anslagstillgången och därmed ofta är tidsbundna, gör att vårdarna omotiverat inges en känsla av otrygghet. Förfarandet är inte ändamålsenligt när vårdbehovet är konstant. De tidsbundna avtalen gör att de årliga indexhöjningarna på lönerna kan falla bort. Det finns en del luckor i närståendevårdarnas sociala trygghet, särskilt i den ekonomiska tryggheten under sjukdom, som bör redas ut och i förekommande fall täppas till.

När det gäller vårdaravodet konstaterar utskottet att det primära kriteriet för arvodet bör vara hur bindande och krävande arbetet är. För att det skall råda större jämlikhet mellan vårdarna bör det lagstiftas om exempelvis tre arvodesklasser och om de arvodespåverkande grunderna för en bedömning av vårdberoendet.

Närståendevården bör ses som en bit i ett större servicekomplex för hemvård, där de andra elementen utgörs av andra hemtjänster och kringtjänster som behövs i vårdarbetet. Det som närståendevårdarna skulle behöva mer av är exempelvis arbetshandledning och annat stöd för arbetet från fackfolk. Utskottet påpekar att det i förordningen om stöd för närståendevård föreskrivs att vård- och serviceplanen förutom den vårdvårdare ger även skall inbegripa övrig nödvändig service för tryggnad av vården samt uppgift om servicens omfattning och innehåll.

Eftersom efterfrågan på offentlig vård blir allt livligare, blir närståendevården en allt viktigare del av vårdsystemet, framhåller utskottet. Den får en allt viktigare roll som ersättare för och komplement till offentliga tjänster, särskilt institutionsvård. Därför finns det all anledning att ytterligare förbättra bestämmelserna om närståen-

devården och förutsättningarna att tillhandahålla sådan vård.

Utskottet vill dessutom fästa uppmärksamheten på att den nu föreslagna utvidgningen av rätten till ledig tid inte får kompenseras med en kringskärning av närståendevården eller en sänkning av stödet. Regeringen föreslår till följd av lagändringen i budgetpropositionen för 2002 ett extra anslag för statsandelar till kommunerna. Kommunerna bör följaktligen vara beredda att höja anslagen för att de nu föreslagna förbättringarna i närståendevårdarnas ställning också skall realiseras i praktiken. Utskottet föreslår att till 27 b § 2 mom. i lagförslaget läggs till ordet "hoitoon", som nu saknas i lagtexten. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

Utskottet föreslår att lagförslagen i lagmotionerna förkastas, eftersom propositionen och utskottets förslag avviker från förslagen i de mo-

tioner utskottet behandlat. Eftersom den lagtext som nu föreslås bli godkänd ligger i linje med förslagen i åtgärdsmotionerna, föreslår utskottet att dessa avböjs.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med en ändring i 27 b § i den finska lagtexten och

att lagmotionerna LM 156/1999 rd, LM 149/2000 rd, LM 45/2001 rd och LM 46/2001 rd förkastas samt

att åtgärdsmotionerna AM 233/2000 rd, AM 239/2000 rd, AM 77/2001 rd och AM 136/2001 rd förkastas.

Helsingfors den 17 oktober 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Marjatta Vehkaoja /sd
vordf. Timo Ihamäki /saml
medl. Eero Akaan-Penttilä /saml
Merikukka Forsius /gröna
Tuula Haatainen /sd
Inkeri Kerola /cent
Niilo Keränen /cent
Valto Koski /sd
Marjaana Koskinen /sd

Pehr Löw /sv
Juha Rehula /cent
Päivi Räsänen /kd
Sari Sarkomaa /saml
Arto Seppälä /sd
Marjatta Stenius-Kaukonen /vänst
Raija Vahasalo /saml
Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Eila Mäkipää.

RESERVATION 1

Motivering*Rätt till stöd för närståendevård*

Regeringens proposition om ändring av socialvårdslagen är ett steg i rätt riktning i arbetet på att förbättra närståendevårdens status, men den råder inte bot på det mest flagranta missförhållandet. Stödet för närståendevård kommer fortfarande att vara beroende av prövning.

Kommunerna reserverar inte tillräckligt med anslag till stöd för närståendevård. Följaktligen tar pengarna slut innan året är slut och nya avtal kan inte ingås. I och med att stödet för närståendevård inte är en subjektiv rätt, är det ofta helt beroende på slumpen om man får det eller inte. Ungefär en tredjedel av dem som i princip uppfyller kriterierna för stöd för närståendevård förvägras av denna orsak stödet. I många fall betalas stöd exempelvis inte ut till personer som sköter ett handikappat barn hemma. Beslutet om stöd för närståendevård för handikappade barn bottnar alltför ofta i uppfattningen att barnet måste skötas i varje händelse. Och ändå är det mer bindande och fysiskt tyngre att sköta ett gravt handikappat barn än ett så kallat vanligt barn. Endast cirka 13 procent av dem som vårdas med stöd för närståendevård är minderåriga.

Närståendevården innebär för många äldre en trygg, nära omvårdnad samtidigt som den ersätter dyr institutionsvård. Tack vare närståendevården uppstår i institutionskostnaderna en nettobesparing på uppskattningsvis 1,3 miljarder mark per år. Rätten till närståendevård bör vara lagfäst om inte för annat så av ekonomiska orsaker.

Närståendevårdarens rätt till ledig tid, ersättning och rehabilitering

De patienter som vårdas i hemmen handlar om en allt mer vårdtung grupp. Tre fjärdedelar av dem som får stöd för närståendevård är i behov

av hjälp dygnet runt eller behöver kontinuerligt vård i stor omfattning. En ansenlig del av närståendevårdarna är själva ålderstigna, till och med över 80 år. I värsta fall måste två människor tas in för sluten vård om närståendevårdarens krafter tryter. Mången närståendevårdare stretar på med uppbyggande av sina yttersta krafter. Två lediga dagar per månad räcker inte till att koppla loss från ett bindande och tungt arbete, vare sig med tanke på närståendevårdarens hälsa eller för arbetsförhållanden vidkommande. En närståendevårdare bör ha rätt till en ledig dag per vecka.

Ersätтарыarrangemangen under närståendevårdarens lediga dagar bör vara avgiftsfria, såsom föreslagits i lagmotion LM 156/1999 rd med förslag till lagar om ändring av 27 b § socialvårdslagen och av 4 § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården. I annat fall finns det risk för att närståendevårdarna inte har ekonomiska möjligheter att ta ut sina lediga dagar.

Närståendevårdarna har helt opåkallat särbehandlats när det gäller rehabilitering. Situationen kan rättas till genom att i lag ge dem samma rätt till rehabilitering som kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare. Ett förslag till detta ingår i LM 149/2000 rd med förslag till lagar om ändring av 27 a och 27 b § socialvårdslagen och av 2 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

att lagförslaget i betänkandet godkänns med ändringar,

att det andra lagförslaget godkänns utifrån lagmotion LM 156/1999 rd och

att det tredje lagförslaget godkänns utifrån lagmotion LM 149/2000 rd.

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag
om ändring av socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982) 27 a § 2 mom. och 27 b § 2 och 3 mom., av dessa lagrum 27 a § 2 mom. sådant det lyder i lag 1365/1992 och 27 b § 2 och 3 mom. sådana de lyder i lag 1109/1997, samt
fogas till 27 c §, sådan den lyder i lag 1365/1992, ett nytt 2 mom. som följer:

27 a §

— — — — —
Stöd för närståendevård ges om någon på grund av nedsatt funktionsförmåga, sjukdom, handikapp eller någon annan motsvarande orsak behöver vård eller annan omsorg som kan ordnas hemma hos den vårdbehövande genom avtal med någon anhörig eller närstående person och med hjälp av behövlig service. Avtal om stöd för närståendevård kan ingås även med någon annan än en anhörig eller närstående till den vårdbehövande.
— — — — —

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- eller hälsovårdstjänster som ordnas utanför hemmet eller får rehabilitering eller undervisning. Lagstadgad ledighet minskar inte vårdarvodets storlek. Kommunen skall sörja för att vården av den vårdbehövande ordnas på ett ändamålsenligt sätt under vårdarens lagstadgade ledighet.

(3 mom. som i ShUB)

27 b §

— — — — —
Vårdaren som ingått avtal med kommunen om stöd för närståendevård har rätt till ett dygn ledig tid per sådan kalendervecka under vilken han eller hon oavbrutet eller med få avbrott varit

27 c §

(Som i ShUB)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i ShUB)

Reservationens nya lagförslag

2.

Lag

om ändring av 4 § lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen den 3 augusti 1992 om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) till 4 § en ny 10 punkt som följer:

4 §

Avgiftsfri socialservice

Avgiftsfria är följande former av socialservice:
— — — — —

10) i 27 b § 2 mom. socialvårdslagen avsedd ersättande vård under närståendevårdarens lediga dagar.

—————
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.
Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

3.

Lag

om ändring av 2 § lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 2 § lagen den 30 april 1964 om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare (202/1964), sådan den lyder i lagar 1261/1991, 982/1992, 1366/1992 och 1555/1992, ett nytt 6 mom. som följer:

2 §

— — — — —
Utan hinder av 4 mom. har en i 4 mom. avsedd vårdare samma rätt till rehabiliteringsför-

mån enligt 1 mom. som i 1 § 1 mom. nämnda kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagare.

—————
Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.
Åtgärder som verkställigheten av denna lag förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

ShUB 26/2001 rd — RP 153/2001 rd

Helsingfors den 17 oktober 2001

Päivi Räsänen /kd

RESERVATION 2

Motivering

Stödet för närståendevård ingår i de sociala tjänster som nämns i socialvårdslagen. Därmed regleras de principer som systemet bygger på. Även lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och lagen om utkomstskydd för arbetslösa har vissa konsekvenser för närståendevården. I praktiken är det kommunerna som ser till att närståendevård ordnas.

RP 153/2001 rd är ett steg i rätt riktning när det gäller att förbättra stödet för närståendevården. Närståendevårdarna får rätt till en extra ledig dag per kalendermånad, personkretsen för den lagfästa fritiden utvidgas och olycksfalls-skydd introduceras. Dessutom preciseras bestämmelsen om fullmakt att utfärda förordning när det gäller vårdarvodenas indexbundenhet.

Det behövs allt bättre metoder för att kunna hantera åldersboomen. En innehållslig förbättring av stödet för närståendevård bör ingå i den instrumentuppsättning som framdeles skall vara i flitigare användning än nu. Det gäller att ta itu med bristerna och förbättra innehållet så att närståendevården blir mer lockande samtidigt som nödvändiga ekonomiska resurser skjuts till. Ändringar i lagstiftningen bör kompletteras med extra pengar för närståendevården. Närståendevården bör göras mer attraktiv och få högre status.

Social- och hälsovårdsutskottet räknar upp i sitt betänkande ShUB 26/2001 rd på vilka punkter stödet för närståendevård bör utvecklas. Möjligheten att ordna och få ersättande vård, avgiftsbeläggningen av den ersättande vården, prövningen av rätten att få stöd, avtalens tidsbundenhet, arvodets storlek, närståendevårdens integration i hemvårdsservicekomplexet, översynen av reglerna och kommunernas huvudmannaansvar är alla faktorer som kräver utvecklingsåtgärder.

En bättre kundorientering med anknytande skräddarsydda vård- och serviceplaner, en samordning av arvodena med pensioner och eventuella andra förvärvsinkomster, beskattningen av arvodena, ersättningarna för vårdrelaterade kostnader, avgifterna för andra tjänster som ges till stöd för närståendevården, närståendevårdarnas ställning och rättssäkerhet, en större jämlikhet i systemet oavsett hemkommun och över lag ett tydliggörande av närståendevårdarnas ställning och förbättring av deras status samt garantier för att systemet tillförs finansiella resurser, alla dessa är saker som kräver inte bara lagstiftningsåtgärder utan också en övergripande bedömning. Stödet för närståendevård bör inte vara en skyldighet utan en möjlighet att förbättra servicesystemet för äldre.

Beredningsarbetet bör komma i gång med det snaraste för att konkreta åtgärder skall kunna vidtas. Frågan togs upp också av riksdagens finansutskott i form av ett uttalande i betänkandet om årets budget. Beredningen bör utgå från en särskild lagstiftning om stöd för närståendevård.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

*att ett uttalande enligt reservationen godkänns (**Reservationens förslag till uttalande**).*

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det görs en totalöversyn av närståendevårdens ställning i lagstiftningen och att det stiftas en särskild lag där förutsättningarna för närståendevård förbättras över hela linjen.

ShUB 26/2001 rd — RP 153/2001 rd

Helsingfors den 17 oktober 2001

Juha Rehula /cent
Inkeri Kerola /cent

Niilo Keränen /cent
Jaana Ylä-Mononen /cent