

## Social- och hälsovårdsutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om stöd för närståendevård och av vissa andra lagar

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om stöd för närståendevård och av vissa andra lagar (RP 85/2016 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för betänkande.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- jurist Erkki Papunen, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultativ tjänsteman Anne-Mari Raassina, social- och hälsovårdsministeriet
- projektchef Anja Noro, social- och hälsovårdsministeriet
- utvecklingsdirektör Merja Tepponen, Södra Karelens social- och hälsovårdsdistrikt
- specialforskare Anni Vilkkö, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- direktör för östra serviceområdet Merja Etholén-Rönnberg, Helsingfors stad
- chef för socialarbetet för funktionshindrade Jonna Weckström, Helsingfors stad
- chef för äldrearbete Satu Kangas, Kuusamo stad
- specialist i socialt arbete Raimo Ojanlatva, Uleåborgs stad
- specialsakkunnig Eevaliisa Virnes, Finlands Kommunförbund
- verksamhetsledare Solja Peltovuori, Hyvän Mielen Talo ry
- jurist Tanja Salisma, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
- utredningschef Antti Teittinen, Förbundet Utvecklingsstörning
- verksamhetsledare Eila Okkonen, Alzheimer Centralförbundet rf
- utvecklingschef Merja Kaivolainen, Förbundet för närståendevårdare och vänner rf
- verksamhetsledare Marja Tuomi, Förbundet för närståendevårdare och vänner rf
- handläggningschef Hilppa Tervonen, Penningautomatföreningen RAY
- jurist Marjut Vuorela, Centralförbundet för de gamlas väl rf
- docent Kaisa Kauppinen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- barnombudsman Tuomas Kurtila, Barnombudsmannens byrå
- A-klinikstiftelsen.

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om stöd för närståendevård ändras. Närståendevårdares rätt till ledighet utvidgas så att alla närståendevårdare som har ingått ett avtal om närståendevård har rätt till minst två dygn ledig tid per kalendermånad. De närståendevårdare som oavbrutet eller med få avbrott är bundna vid vården dygnet runt eller fortgående varje dag ska också i fortsättningen ha rätt till minst tre dygn ledig tid per kalendermånad. Enligt propositionen ska till lagen också fogas en bestämmelse om kommunernas skyldighet att vid behov förbereda närståendevårdaren för uppgiften och ordna utbildning samt undersökningar av välmående och hälsa.

Det föreslås dessutom att socialvårdslagen ska ändras. Till lagen fogas bestämmelser om ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående samt om kommunens skyldighet att under ledigheten ordna ändamålsenlig avlösarservice. Dessutom görs i lagen en teknisk justering som gäller familjevård. Lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården ändras så att det för de tjänster som med stöd av socialvårdslagen ska ordnas under ledigheten för personer som vårdar en anhörig eller närstående tas ut klientavgift på samma grunder som vid tjänster under närståendevårdares ledighet.

Propositionen hänför sig till den andra tilläggsbudgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2016.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet ser synnerligen positivt på att regeringen föreslår förbättringar för närståendevårdarna. Åtgärderna gör att närståendevårdarna får bättre förutsättningar att orka i sin vårduppgift samtidigt som incitamenten för närståendevård blir fler. Propositionen är ett led i regeringens spetsprogram för att utveckla hemvården för äldre och förbättra närståendevården för alla ålderskategorier, som genomförs 2016—2018. I en andra tilläggsbudget för 2016 har det reserverats 49,3 miljoner euro för utvecklingen av närstående- och familjevården. Den årliga tilläggsfinansieringen kommer att vara sammanlagt 95 miljoner euro från och med 2018 (90 miljoner euro 2017).

Propositionen hänför sig också till det stegvisa genomförandet av det nationella utvecklingsprogrammet för närståendevården som offentliggjordes 2014. Målet är att minska institutionsvården, öka hemvården och trygga den äldre befolkningens möjligheter att bo hemma längre. Bättre tjänster till närståendevårdare minskar behovet av serviceboende och service i hemmet samt minskar behovet av heldygnsomsorg utanför hemmet. Genom att ersätta dyrare vård med närstående- och familjevård kan man göra betydliga kostnadsbesparingar. Avsikten är att med denna proposition och propositionen om familjevård (RP 86/2016 rd) uppnå en årlig sparpotential om ca 220 miljoner euro i kommunernas utgifter från och med 2020. Närståendevårdens andel av besparingen är omkring 190 miljoner euro.

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

### *Ökad ledighet*

Närståendevårdares rätt till ledighet föreslås bli utvidgad så att alla närståendevårdare som har ingått ett avtal om närståendevård har rätt till minst två dygn ledig tid per kalendermånad. De närståendevårdare som oavbrutet eller med få avbrott är bundna vid vården dygnet runt eller fortgående varje dag ska också i fortsättningen ha rätt till minst tre dygn ledig tid per kalendermånad. Till socialvårdslagen fogas dessutom bestämmelser om ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående och om kommunens skyldighet att under ledigheten ordna ändamålsenlig avlösarservice.

Enligt utskottet är det positivt att närståendevårdarnas ledigheter ökas och att kretsen av personer som är berättigade till ledighet vidgas. Utskottet noterar att en betydande del av de personer som har rätt till ledighet låter bli att ta ut den. Enligt utredning från Institutet för hälsa och välfärd är orsaken till detta ovilja att lämna den vårdbehövande i någon annans vård, den vårdbehövandes vägran att acceptera en annan vårdare samt bristen på lämplig avlösarservice. Utskottet understryker att avlösarservicen måste ha tillräckliga resurser och vara aktiverande och rehabiliterande och hålla hög kvalitet. För att vårdarna ska ta ut sina ledigheter krävs det att avlösarservicen utvecklas och ordnas så att vården motsvarar den vårdbehövandes individuella behov och att vårdaren kan lita på att den närstående får adekvat vård.

Om arrangemangen kring ledigheterna sköts väl kan man motverka att i synnerhet närståendevårdare med förvärvsarbete blir överbelastade och utmattade. Utmattning och trötthet har konstaterats öka vårdarnas benägenhet att lämna arbetslivet i förtid, vilket i synnerhet för kvinnor kan medföra risker för social isolering och fattigdom. Det är ofta svårt att återgå till arbetslivet efter att vårdförpliktelsen upphört.

Enligt propositionen kan kommunen och närståendevårdaren avtala om att närståendevårdaren tar ut ledig tid i form av flera ledigheter som är kortare än ett dygn. Periodiseringen av lediga dygn ger närståendevårdaren större flexibilitet. Utskottet anser det viktigt att närståendevårdaren har en faktisk möjlighet att om hen så önskar ta ut ledigheten i hela dygn men också så att alla intjänade lediga dagar kan tas ut på en och samma gång.

De föreslagna ändringarna i socialvårdslagen förbättrar de personers rätt till ledighet som i praktiken är närståendevårdare utan att ha ingått avtal om detta. Reformen ökar jämlikheten mellan närståendevårdarna eftersom en betydande del av de som sköter anhöriga eller närstående under en lång period inte har ingått närståendevårdaravtal och därför står helt utanför det ledighetssystem som har utvecklats för att hålla uppe närståendevårdarnas arbetsmotivation. Om kommunerna har möjligheter att enligt prövning ordna med ledigheter för dessa vårdare och en lämplig avlösarservice kommer vårdarnas arbetsmotivation att öka och vårdförhållandena att vara stabila.

Utskottet konstaterar att det inte är alldeles lätt att genomföra lagen när det gäller personer som inte har ingått avtal om närståendevård. För att de som saknar avtal om närståendevård ska försättas i en jämlik ställning måste kommunerna uppställa kriterier utifrån vilka en närstående har rätt till ledighet.

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

Jämlikheten främjas av planerna på att sammanjämka praxis inom landskapen för att bevilja stöd för närståendevård och för vårdarvodena senast 2019 när regeringens riktlinjer för vård- och regionförvaltningsreformen genomförs. Enligt spetsprojektet för att förbättra närståendevården kan landskapen inom ramen för projektet ta fram gemensamma grunder för hur stödet för närståendevård ska bestämmas. De aktörer som deltar i spetsprojektet kan exempelvis avtala om att de center för närstående- och familjevård som ska inrättas får i uppdrag att ta fram enhetliga grunder för hur stödet för närståendevård bestäms inom regionen. Andra landskap kan därefter utnyttja erfarenheterna från spetsprojektet.

### *Förberedelse av närståendevårdare*

För att stödja närståendevårdarna i deras vårdarbete föreslås det att i lagen intas en bestämmelse om kommunens skyldighet att vid behov förbereda närståendevårdaren för uppdraget som närståendevårdare och ordna utbildning. Förberedelse och utbildning för uppdraget som närståendevårdare ökar vårdarnas kompetens och stödjer dem i deras arbete. Enligt utskottet är det ändå lämpligt att förberedelse inte ställs som ett krav för att någon ska kunna sköta ett närståendevårdaruppdrag. Däremot ska alla närståendevårdare erbjudas förberedelse och ges möjlighet att också i ett senare skede delta i sådan utbildning eftersom behovet av stöd kan aktualiseras närsomhelst under vårdförhållandet. Det vore dessutom bra att utveckla stöd i digital form och olika slag av gruppstöd.

Syftet med förberedelse och utbildning är att ge vårdarna stöd och kunskaper. Förberedelsen kunde hjälpa vårdarna att bli bättre på att identifiera sina starka sidor och sitt behov av stöd och också uppmuntra dem att utnyttja sina ledigheter. Utskottet menar att närståendevårdarna måste ges tillfälle att delta i förberedelsen genom att det ordnas god avlösarservice under den tid förberedelsen pågår.

Förberedelse för närståendevårdare har i stor utsträckning ordnats av organisationer inom tredje sektorn och med frivillig arbetskraft. Verksamheten har finansierats med stöd från Penningautomatföreningen. När uppgiften nu föreslås övergå på kommunerna och bli lagfäst anser utskottet det viktigt att organisationer med stark kompetens och långvarig erfarenhet av förberedelse och utbildning också i framtiden kan producera dessa tjänster. Därmed kan mångsidigheten säkerställas.

Utskottet föreslår att ansvaret för att ordna förberedelse för närståendevårdare övergår på kommunerna först från början av 2018. Det ger aktörerna inom tredje sektorn möjlighet att anpassa sin utbildning så att de kan producera tjänsterna på det sätt som avses i upphandlingslagen.

Trots den föreslagna övergångsperioden föreslår utskottet att de extra medel som har reserverats för förberedelseutbildning för närvårdare används som planerat 2016 och 2017 inför den lagtillämpning som blir aktuell 2018. De extra medlen möjliggör för kommunerna och landskapen att redan före lagändringen börja planera, utveckla och etablera förberedelse och utbildning som en del av den ordinarie verksamheten och utvidga utbudet så att det når allt fler närståendevårdare. De besparingar som reformen beräknas medföra kan därmed nå samma omfattning trots att lagändringen träder i kraft först 2018.

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

### *Undersökningar av välmående och hälsa*

En ny form av service för att gynna närståendevårdarnas arbete är bestämmelsen om kommunens skyldighet att vid behov ordna undersökningar av närståendevårdares välmående och hälsa samt social- och hälsovårdstjänster som stöder deras välmående. Utskottet välkomnar förslaget och konstaterar att närståendevårdarens egen hälsa ofta har kommit i andra hand när hen i stället har prioriterat den vårdbehövandes hälsa och välmående. Undersökningar av närståendevårdarnas välmående och hälsa gör det lättare att i preventivt syfte hitta svaga punkter i arbetsförmågan och ingripa proaktivt. Eventuella riskfaktorer för välmående kan identifieras i ett tidigt skede. Utskottet framhåller att närståendevårdarnas psykiska hälsa också bör uppmärksammas i tillräcklig utsträckning.

### *Utveckling*

Som ett led i spetsprojektet görs en uppföljning och utvärdering av utvecklingsåtgärderna som också kan utnyttjas vid uppföljningen och utvärderingen av konsekvenserna av de föreslagna lagändringarna. Avsikten är att inom spetsprojektet samla in uppgifter som en del av insamlingen av uppföljningsuppgifter om äldreomsorgslagen 2016 och 2018. I samband med detta samlar man också in uppföljningsuppgifter om reformerna av närstående- och familjevård för personer i olika åldrar. Dessutom planerar man en separat, mer omfattande insamling av uppgifter om närstående- och familjevård som är inriktad på spetsprojektets behov och som utförs under spetsprojektets gång. Utskottet menar att det är viktigt att också organisationer kan delta i spetsprojektet.

Uppgifterna fyller en viktig funktion för att man vid beredningen av ny lagstiftning om närståendevårdare bättre ska kunna beakta mångfalden i närståendevården, där den vårdbehövande har en avgörande betydelse för vårdsituationens natur bland annat i fråga om hur betungande och bindande den är. Ett barn som kräver särskild vård är ett vårdförhållande som på många sätt avviker från vård av exempelvis en minnessjuk make och vårduppgifterna är beroende av olika slags stöd- tjänster. En närståendevårdare som samtidigt förvärvsarbetar har likaså en helt annan situation än den som är närståendevårdare på heltid. Närståendevårdare i arbetsför ålder har en annan situation än en närståendevårdare i pensionsåldern både när det gäller den egna och den vårdbehövandes livssituation. Under den fortsatta beredningen måste olika typer av vårdsituationer identifieras i fråga om kraven på närståendevårdarens hälsa, arbetsmotivation och vårdens art.

### *Barnkonsekvensbedömning*

Under 2014 berördes nästan 7 000 barn under 18 år av stödet för närståendevård. De barn som får närståendevård är i olika åldrar och har varierande behov. De förändringar som propositionen medför påverkar klart deras rättigheter och välbefinnande. Men propositionen saknar en konsekvensbedömning på denna punkt. Det hade varit viktigt att i konsekvensbedömningen beakta olika åldersgrupper och deras behov, inklusive särskilda behov för barn på grundval av sjukdom, funktionsnedsättning eller andra särskilda bakgrundsfaktorer såsom kulturell eller språklig bakgrund.

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

Utskottet slår fast att kravet på en konsekvensbedömning baserar sig på FN:s konvention om barnets rättigheter. Enligt konventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet i alla beslut som rör barn.

### *Information*

För att stödja verkställigheten av förslagen ger social- och hälsovårdsministeriet för tillämpningen av de föreslagna ändringarna en kommuninfo efter det att lagändringarna har trätt i kraft, sägs det i propositionen. Utöver detta är det också nödvändigt att rikta information till de aktörer som förverkligar närståendevården.

## DETALJMOTIVERING

### *Lagförslag 1*

Enligt 3 a § i lagförslag 1 ska kommunen vid behov ordna undersökningar av närståendevårdares välmående och hälsa samt sådana tjänster enligt socialvårdslagen som stöder vårdarnas välmående och vårduppgifter. Av propositionsmotiven framgår att avsikten är att föreskriva om social- och hälsovårdstjänster och inte bara om sådana tjänster som avses i socialvårdslagen. Utskottet föreslår att formuleringen preciseras enligt detta.

Lagarna föreslås träda i kraft redan den 1 juli 2016. Av de skäl som framgår ovan föreslår utskottet att bestämmelsen i 3 a § om att förbereda närståendevårdare för vårduppgifterna tillämpas först från den 1 januari 2018.

De föreslagna ändringarna ökar de administrativa uppgifterna i kommunerna eftersom en betydande del av vård- och serviceplanerna och en del av avtalen om närståendevård måste ses över till följd av de nya bestämmelserna. Enligt förslaget ska översynen ske före den 1 januari 2017. Den tid under vilken avtalen ska justeras är tämligen kort. Utskottet föreslår därför att övergångsperioden för översyn av avtalen förlängs till den 31 mars 2017. Utskottet påminner om att en närståendevårdare har rätt till de tjänster till stöd för närståendevårdares vårduppgifter som avses i 3 a § och till ledigheter enligt 4 § från och med att lagen träder i kraft oberoende av om avtalet om närståendevård eller vård- och serviceplanen har setts över.

### *Lagförslag 2*

Socialvårdslagen har ändrats genom lag 262/2016. Förslaget att komplettera lagen med en ny 27 a § måste därför ändras så att den nya paragrafen blir 27 b §.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslag 3 och 4 i proposition RP 85/2016 rd utan ändringar.*

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

*Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 85/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)*

### *Utskottets ändringsförslag*

## 1.

### Lag

#### om ändring av lagen om stöd för närståendevård

I enlighet med riksdagens beslut  
ändras ilagen om stöd för närståendevård (937/2005) 4 § 1 och 2 mom. samt 7 § 2 mom. 3 punkten, av dem 4 § 1 mom. sådant det lyder i lag 950/2006, samt  
fogas till lagen en ny 3 a § som följer:

#### 3 a §

##### *Tjänster till stöd för närståendevårdares vårduppsdrag*

Kommunen ska vid behov förbereda närståendevårdare för vårduppsdraget och ordna utbildning för dem.

Kommunen ska vid behov ordna undersökningar av närståendevårdares välmående och hälsa samt sådana social- och hälsovårdstjänster som stöder vårdarnas välmående och vårduppsdrag.

#### 4 §

##### *Ledighet för närståendevårdare*

En närståendevårdare har rätt till minst två dygn ledig tid per kalendermånad. En närståendevårdare har dock rätt till minst tre dygn ledig tid per kalendermånad, om 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.

Kommunen och närståendevårdaren kan avtala om att närståendevårdaren tar ut den lediga tid som avses i 1 mom. i form av flera ledigheter som är kortare än ett dygn. Kommunen kan ordna fler lediga dagar för närståendevårdaren än vad som anges i 1 mom. samt rekreationsledighet som är kortare än ett dygn.

— — — — —

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

### 7 §

#### *Vård- och serviceplan*

-----  
I planen ska dessutom antecknas åtminstone  
-----

3) omfattningen av och innehållet i tjänster till stöd för närståendevårdarens vårduppdrag;  
-----

-----  
Denna lag träder i kraft den 20 .

Bestämmelsen i 3 a § om att förbereda närståendevårdare för vårduppdraget tillämpas dock först från och med den 1 januari 2018 (Nytt)

Kommunerna ska se till att de avtal om närståendevård som ingåtts före lagens ikraftträdande och de vård- och serviceplaner som ingår som bilagor till avtalen ses över så att de motsvarar bestämmelserna i denna lag senast den 1 april 2017.  
-----

## 2.

## Lag

### om ändring av socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i socialvårdslagen (1301/2014) det inledande stycket i 14 § 2 mom. samt 2 mom. 16 punkt samt  
*fogas* till 14 § 1 mom. en ny 13 a-punkt, till 14 § 2 mom. en ny 17 punkt och till lagen en ny 27 a § som följer:

### 14 §

#### *Socialservice som möter stödbehoven*

Som kommunal socialservice ska följande ordnas med det innehåll och i den omfattning som föreskrivs i denna eller i någon annan lag:  
-----

13 a) ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående;  
-----

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

Som kommunal socialservice ska det även sörjas för specialomsorger om utvecklingsstörda, service och stöd på grund av funktionsnedsättning, tillhandahållande av utkomststöd till en person som vistas i kommunen, beviljande av social kredit till kommuninvånare, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, service i anslutning till missbrukarvård, ordnande av stöd för närståendevård, ordnande av familjevård, vårdnad om barn och unga personer, barnskydd, adoptionsrådgivning, medling i familjefrågor, uppgifter i samband med att beslut om vårdnad av barn och umgängesrätt fastställs och avgörs och ordnande av åtgärder i samband med medling vid verkställighet av besluten, ordnande av de sakkunnigtjänster som hör till medling i domstol i ett ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt, uppgifter i samband med utredande och fastställande av faderskap och ordnande av elevvård, enligt vad som dessutom bestäms särskilt om dessa serviceformer i:

- 
- 16) lagen om elev- och studerandevård (1287/2013);
  - 17) familjevårdslagen (263/2015).

### 27 b §

#### *Ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående*

Kommunen kan vid behov ordna lediga dagar samt rekreationsledighet som är kortare än ett dygn för personer som dagligen ger en stödbehövande anhörig eller närstående bindande vård och omsorg.

Kommunen ska sörja för att vården av den vårdbehövande ordnas på ett ändamålsenligt sätt under ledigheten.

Avlösarservicen under vårdarens ledighet kan ordnas som sådan avlösarservice som avses i 4 a § i lagen om stöd för närståendevård.

Denna lag träder i kraft den 20 .

### 3.

## Lag

### om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

I enlighet med riksdagens beslut  
fögas till lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) en ny 6 c § som följer:

## Betänkande ShUB 9/2016 rd

### 6 c §

#### *Tjänster under ledighet för personer som vårdar en anhörig eller närstående*

Vad som i 6 b § föreskrivs om avgift för tjänster under närståendevårdares ledighet tillämpas också på den avgift som tas ut för de tjänster som ska ordnas under den i 27 a § 1 mom. i socialvårdslagen avsedda ledigheten för personer som vårdar en anhörig eller närstående.

Denna lag träder i kraft den 20 .

## 4.

### Lag

#### **om ändring av 2 § i lagen om upphävande av lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården**

I enlighet med riksdagens beslut  
*fogas* till 2 § i lagen om upphävande av lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (287/2016) ett nytt 3 mom. som följer:

### 2 §

Om det någon annanstans i lagstiftningen hänvisas till lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården, ska lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) tillämpas i stället för den.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 14.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuula Haatainen sd

## **Betänkande ShUB 9/2016 rd**

vice ordförande Hannakaisa Heikkinen cent  
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna  
medlem Arja Juvonen saf  
medlem Niilo Keränen cent  
medlem Anneli Kiljunen sd  
medlem Sanna Lauslahti saml  
medlem Aino-Kaisa Pekonen vänst  
medlem Juha Pylväs cent  
medlem Sari Raassina saml  
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf  
medlem Annika Saarikko cent  
medlem Sari Sarkomaa saml  
medlem Martti Talja cent  
ersättare Ilmari Nurminen sd  
ersättare Sari Tanus kd  
ersättare Kaj Turunen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.