

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 27/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om hemkommun och av socialvårdslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 september 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om hemkommun och av socialvårdslagen (RP 101/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Motioner

Utskottet har behandlat följande motioner i samband med propositionen:

- LM 18/2010 rd — Päivi Räsänen /kd: Lag om ändring av 3 § i lagen om hemkommun
- AM 39/2007 rd — Päivi Räsänen /kd: Byte av hemkommun för slutenvårdspatienter.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet

lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandena (GrUU 39/2010 rd och ShUU 13/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Anne Kumpula, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- utvecklingschef Jouko Heikkilä och konsultativ jurist Sami Uotinen, Finlands Kommunförbund
- jurist Elina Akaan-Penttilä, Invalidförbundet rf, även som representant för Handikappforum rf.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- justitieministeriet
- Ålands landskapsregering.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår att lagen om hemkommun och socialvårdslagen ändras. Syftet med propositionen är att ändra gällande lagstiftning så att individens rätt enligt grundlagen att välja sin bostadsort kan tillgodoses bättre, i synnerhet i frå-

gan om äldre och personer med funktionsnedsättning.

I lagen om hemkommun tas in en ny bestämmelse om att den som vistas utanför sin hemkommun i långvarig vård, dvs. vård som har fortgått i över ett år, ska ha rätt att välja sin hemkommun. Denna rätt ska gälla sådan person som

genom en myndighets beslut har placerats i familjevård eller institutionsvård eller att bo med hjälp av boendeservice på en annan än sin hemkommuns område.

I socialvårdslagen föreslås det en ny bestämmelse om rätt för en person som behöver långvarig institutionsvård, boendeservice eller familjevård att ansöka om bedömning av servicebehovet hos någon annan än sin hemkommun. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan ett byte av hemkommun även basera på personens eget beslut att bosätta sig i en annan kommun och bli delaktig av inflyttningskommunens tjänster.

Dessutom tas i socialvårdslagen in bestämmelser om ansvarsförhållandena mellan kommunerna och om rätt att fakturera kostnaderna som servicen medför efter att hemkommunen har förändrats. Den nya hemkommunen ska i fortsättningen svara för att ordna behövliga insatser, men den tidigare kommunen ersätter den nya hemkommunen för kostnaderna för insatserna och för tjänsterna som direkt anknyter till dem så länge som personen omfattas av tjänsterna, såvida kommunerna inte avtalar något annat. Den nya hemkommunen kan dessutom erbjuda personen andra tjänster som inte direkt hänför sig till vårdrelationen eller boendet. Den nya hemkommunen ska på utifrån sitt eget ansvar för arrangemangen stå för kostnaderna för dessa tjänster

samt för finansieringen av nya insatser som personen behöver enligt de bestämmelser och principer som gäller normala social- och hälsovårdstjänster.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

LM 18/2010 rd

Motionären föreslår att 3 § 2 punkten i lagen i hemkommun ändras så att när en person får vård eller omsorg vid en verksamhetsenhet inom social- och hälsovården eller under motsvarande förhållanden blir hans eller hennes hemkommun på vissa villkor den kommun där institutionen är belägen. Hemkommunen ändras om personen själv vill det och han eller hon på grund av sina familjeförhållanden har fast anknytning till kommunen.

AM 39/2007 rd

I åtgärdsmotionen föreslås det att regeringen vidtar åtgärder för att kommunerna ska åläggas att ta emot för institutionsvård en invånare i en annan kommun i det fall att en invånare i den mottagande kommunen som är i behov av institutionsvård är villig att frivilligt flytta in på en institution för vård och omsorg i den kommun där den potentiella utflyttaren bor.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Det främsta syftet med lagen om hemkommun (201/1994), som antogs vid 1993 års riksmöte, har varit att kunna bestämma en persons hemkommun, som bl.a. i många stycken avgör vilka en persons offentlighetsrättsliga tjänster, rättigheter och skyldigheter är, så att den så noggrant som möjligt stämmer överens med en persons faktiska boende i en bestämd finsk kommun (FvUB 27/1993 rd). När lagen stiftades ansåg utskottet det motiverat att tillåta undantag när vistelsen i kommunen beror på vård eller omsorg vid en

verksamhetsenhet inom social- eller hälsovården (3 § 2 punkten). Som skäl för sin hållning angav utskottet att man på så sätt kan trygga tillgången på tjänster, en faktor av största vikt för dem som är intagna för långtidsvård.

Undantaget i 3 § 2 punkten har i enstaka fall hindrat särskilt åldringar och personer med funktionsnedsättning som varit i behov av långtidsvård att flytta från sin hemkommun. Som motiv för de gällande reglerna har främst anförts ekonomiska skäl som gäller hur tjänsterna och kostnaderna för dem ska fördelas mellan kommunerna. Som det framgår av förvaltningsutskottets betänkande FvUB 27/1993 rd var tanken att un-

dantaget bara skulle gälla temporärt. Utskottet har senare i olika sammanhang skyndat på en ändring av lagstiftningen (FvUU 39/2002 rd — MINU 2/2002 rd och FvUU 1/2004 rd — MINU 2/2002 rd). Men det har trots allt visat sig lättare sagt än gjort och det är först nu riksdagen fått lagförslagen för behandling. Lagförslagen löser emellertid inte på alla punkter problemen i lagstiftningen. I varje fall minskar de nya lagarna de situationer där en persons bostadsort enligt lagen om hemkommun inte motsvarar den faktiska bostadsorten.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar med ställningstagandena nedan.

Rätt att välja hemkommun för personer i långvarig vård

Regeringen föreslår att lagen om hemkommun ändras så att en person som under en längre tid är placerad i familjevård eller institutionsvård eller i boende med boendeservice någon annanstans än i sin hemkommun kan välja den kommun där verksamhetsenheten eller bostaden finns som sin hemkommun. För att en person ska ha rätt att välja hemkommun ska vården eller boendet beräknas pågå eller ha pågått över ett år.

Utskottet konstaterar att en persons hemkommun inte efter lagändringen automatiskt ändras till den där han eller hon de facto bor placerad i långtidsvård efter beslut av en myndighet. För att hemkommunen ska ändras måste personen själv utnyttja sin valrätt och lämna in en anmälan till magistraten. Lagändringen gäller i praktiken främst åldringar och personer med funktionsnedsättning. Andra som får rätt att välja är bl.a. personer med psykiska problem som vårdas på de statliga sinnessjukhusen.

Att flytta till en annan kommun

Enligt förslaget till lag om ändring av socialvårdslagen (710/1982) har den som på grund av sin ålder eller sin funktionsnedsättning eller av någon annan orsak inte kan bo självständigt i den nya kommunen rätt att anhålla om socialservice och vårdplats där på samma grunder som de lo-

kala invånarna (16 a §). Bedömningen av sökandens behov av service och vårdplats ska göras i samarbete med sökandens hemkommun.

Om beslutet är positivt för sökanden, ska han eller hon inom två månader meddela kommunen om han eller hon tar emot servicen. Själva flytten, då också hemkommunen ändras direkt med stöd av lag, ska ske inom tre månader efter att personen i fråga fått del av beslutet. Om sökanden försummar att iaktta tidsfristerna, förfaller rätten till servicen.

Tidsfristen förefaller enligt grundlagsutskottets mening vara anmärkningsvärt kort, särskilt med hänsyn till att den föreslagna ansökningsrätten enligt propositionsmotiven i praktiken sannolikt kommer att gälla äldre och personer med grava funktionshinder.

Förvaltningsutskottet har stannat för att understödja propositionen. Frågan uppges ha blivit utredd när propositionen bereddes. Det bör också observeras att personen ansökt om vårdplats och att beslutet följaktligen inte kommer som någon överraskning. För serviceutnyttjarna är det viktigt att få veta om vårdplatsen tas emot, för att eftertraktade vårdplatser inte ska stå oanvända långa tider.

Reformen utgår från att servicen ska skräddarsys efter den sökandes behov. Men de behöver inte ordnas på samma sätt som i den tidigare hemkommunen. Rätten att söka service och kommunens skyldighet att göra en bedömning och fatta beslut borgar inte för att den service som erbjuds håller samma nivå eller ges i samma form som den sökande fick tidigare, eftersom det förekommer skillnader i kommunernas tjänsteutbud. Men sökanden har tillgång till samma rättsmedel som kommuninvånarna. Utskottet vill med hänvisning till social- och hälsovårdsutskottets utlåtande understryka att den nya invånaren bör erbjudas normala, nödvändiga tjänster för att flytträtten ska tillgodoses i lagens anda. I likhet med social- och hälsovårdsutskottet anser förvaltningsutskottet att alla sökande måste få adekvat vård och omsorg på samma villkor som invånarna i den berörda kommunen. I praktiken kan t.ex. köerna till institutionerna i

den andra kommunen vara så långa att rätten att välja inte genast förverkligas.

Kostnadsfördelningen mellan kommunerna

Enligt den föreslagna 42 a § i socialvårdslagen övergår ansvaret för att ordna service till den nya hemkommunen från och med flytt dagen. Även rätten att ta ut skatt och få statsandelar övergår på den nya hemkommunen. Däremot bär den tidigare hemkommunen fortfarande ansvaret för kostnaderna för de tjänster den flyttande behöver vid flyttidpunkten. Från de kostnader som den nya hemkommunen fakturerar den tidigare hemkommunen för ska dock dras av influtna klientavgifter och en invånarspecifik andel av statsandelen som bestäms på grundval av personens åldersklass.

Den tidigare hemkommunens skyldighet att ersätta kostnaderna bygger på principen om full ersättning och täcker i regel in alla kostnaderna för vården. I propositionsmotiven påpekas det att kommunerna bör ange kostnaderna i detalj i sitt inbördes avtal. I avtalet ska också anges de stödtjänster som servicen kräver. Om behovet av service förändras efter att personen fått ny hemkommun, är det den nya hemkommunen som står för kostnaderna för tjänsterna i enlighet med principerna om tillhandahållande av normala tjänster.

De nya lagarna får inga ekonomiska konsekvenser i fråga om relationen kommun-stat, utan här handlar det om fördelningen av kostnadsansvaret mellan kommunerna. Såväl grundlagsutskottet som social- och hälsovårdsutskottet kritiserar sättet på hur kostnaderna fördelas mellan kommunerna. Denna lösning motiverar regeringen med att ändringarna av bestämmelserna inte får förorsaka att kostnaderna hopas exempelvis på kommuner med stora institutioner eller kommuner med flyttningsöverskott.

Om flyttrörelsen bort från den tidigare hemkommunen blir mycket stark i en enskild kommun, kan den ekonomiska bärkraften inte minst i små kommuner försämrats till den grad att de får svårt att klara av sina uppdrag. Därför menar grundlagsutskottet att den föreslagna lagstift-

ningen, åtminstone indirekt, kan påverka det ekonomiska området av den kommunala självstyrelsen. Med tanke på den kommunala självstyrelsen är det klart att den givna utgångspunkten är att den kommunala social- och hälsovården ska tillgodose kommuninvånarnas behov av tjänster. Men de föreslagna bestämmelserna håller sig enligt grundlagsutskottets mening fortfarande inom sådana gränser att deras effekt på den kommunala ekonomin inte äventyrar självstyrelsen i ekonomiskt hänseende. Förvaltningsutskottet delar grundlagsutskottets synpunkt att reformens kostnadseffekter för kommunerna måste följas upp. Om den tidigare hemkommunens eventuellt långvariga kostnadsansvar för vård och omsorg som en medlem i en annan kommun får skärps ytterligare i framtiden, måste den konstitutionella dimensionen av detta tas till omprövning inte minst på grund av den växande äldrebefolkningen, menar grundlagsutskottet.

Personer som bor självständigt och omfattas av öppenvården

Rätten att välja hemort gäller inte personer som bor självständigt och omfattas av öppenvården. Grundlagsutskottet anser att nuläget kan vara problematiskt med avseende på 6 § 2 mom. i grundlagen, eftersom den enda särbehandlingsgrunden förefaller vara vårdformer som har med hälsotillståndet att göra och som därmed strider mot grundlagsbestämmelsen. Men utan ytterliga djupgående utredningar är det omöjligt att ta ställning till frågan, menar utskottet. Därför och med hänsyn till annat som framkommit i frågan väljer förvaltningsutskottet att inte föreslå någon breddning av de föreslagna lagarnas tillämpningsområde eller några andra ändringar i lagarna. Däremot förutsätter utskottet att regeringen 1) noga bevakar hur reformen påverkar bl.a. kostnadsfördelningen mellan kommunerna och 2) utreder alla aspekter kring hemkommunen för personer som bor självständigt och omfattas av öppenvården och i förekommande fall tar itu med att bereda ändringar i lagstiftningen (*Utskottets förslag till uttalande*).

Ålands ställning

Grundlagsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet har i behandlingen av propositionen uppmärksammat hur den föreslagna lagstiftningen går ihop med de åländska kommunerna. Enligt 27 § 2 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om rätt att välja boningsort och att färdas från en ort till en annan. Därmed träder ändringarna i lagen om hemkommun samtidigt i kraft på Åland som i riket.

Däremot har landskapet enligt 18 § 3 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om socialvård. Social- och hälsovårdsutskottet påpekar att det åländska systemet gällande socialvårdens driftskostnader skiljer sig från systemet på fastlandet. I propositionen har man endast utgått från att någon flyttar mellan två kommuner i riket och glömt bort dem som flyttar mellan en kommun på Åland och en kommun i riket. Förvaltningsutskottet anser i likhet med de två andra utskotten att social- och hälsovårdsministeriet skyndsamt bör bena ut frågorna kring flyttning mellan kommuner på Åland respektive fastlandet i samråd med Ålands landskapsregering.

Motionerna

Utskottet tillstyrker att riksdagen godkänner lagförslagen utifrån propositionen. Följaktligen föreslår utskottet att lagmotion LM 18/2010 rd och åtgärdsmotion AM 29/2007 rd förkastas.

Lagstiftningsordning

Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen i propositionen utan ändringar,

förkastar lagmotion LM 18/2010 rd,

förkastar åtgärdsmotion AM 39/2007 rd och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen 1) noga bevakar hur reformen påverkar bl.a. kostnadsfördelningen mellan kommunerna och 2) utreder alla aspekter kring hemkommunen för personer som bor självständigt och omfattas av öppenvården och i förekommande fall tar itu med att bereda ändringar i lagstiftningen.

FvUB 27/2010 rd — RP 101/2010 rd

Helsingfors den 7 december 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd (delvis)
Heli Järvinen /gröna (delvis)
Pietari Jääskeläinen /saf

Oiva Kaltiokumpu /cent
Timo V. Korhonen /cent (delvis)
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml (delvis)
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.