

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 42/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om temporär ändring av socialvårdslagen och folkhälsolagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 november 2004 en proposition med förslag till lagar om temporär ändring av socialvårdslagen och folkhälsolagen (RP 221/2004 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eija Koivuranta, regeringssekreterare Päivi Salo och överinspektör Anne-Mari Raassina, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringsråd Arto Sulonen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Leena Vettenranta, justitieministeriet
- utvecklingschef Marja-Leena Perälä, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- direktör Rolf Eriksson, Finlands Kommunförbund
- projektchef Arja Peiponen, Helsingfors stads socialverk

- utvecklingsdirektör Riitta Simoila och direktör för kemnavården Anna-Liisa Lyytinen, Helsingfors stads hälsovårdscentral
- socialservicechef Erkki Teinilä, Tammerfors stad
- stadsjurist Antero Kastemaa, Åbo stad
- socialdirektör Maija Kyttä och avdelningschef Sari Ahonen, Åbo stads socialverk
- förvaltningsöverläkare Markku Suokas, Åbo stads hälsovårdsverk
- forskningschef Leena Matikka, Kehitysvammaliitto
- avdelningschef Taina Tuomi, Kommunsektorns fackförbund KAT rf
- sekreterare för yrkesfrågor Raija Moilanen, Finlands primärskötarförbund SuPer
- verkställande direktör Kaarina Laine-Häikiö, Finlands Reumaförbund rf
- personalpolitisk ombudsman Irmeli Vuoriluoto, Hälso- och socialvårdens fackorganisation Tehy
- ombudsman Pirkko Karjalainen, Centralförbundet för de gamlas väl.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att socialvårdslagen och folkhälsolagen tillfälligt ändras.

Kommunen kan göra försök med att samman-
slå socialtjänsterna för äldre och folkhälsoarbe-

tet som gäller äldre så att de sköts av det kommunala kollegiala organ som ansvarar för socialvården, det organ som ansvarar för folkhälsoarbetet eller ett nytt kollegialt organ som bildas för sköt-

seln av social- och hälsovårdstjänster för äldre. Försöket kan avgränsas så att det omfattar bara en del av tjänsterna för äldre. Å andra sidan kan också motsvarande tjänster för andra klientgrupper knytas till försöket.

Försöket är huvudsakligen inriktat på de tjänster som äldre och andra klientgrupper erbjuds i hemmet. Hemservicen och hemsjukvården kan sammanslås till ett nytt uppgiftsområde, dvs. hemvård.

Skötseln av hemvården kan också uppdras åt det kollegiala organ i en samkommun som ansvarar för verkställigheten av folkhälsoarbetet. På motsvarande sätt kan de hemsjukvårdsuppgifter inom samkommunen som hör till folkhälsoarbetet sammanslås med den kommunala hemservicen så att de är underställda det organ som ansvarar för den kommunala socialvården.

Försöket är avsett för sådana kommuner i vilka uppgifterna inom socialvården och folkhälsoarbetet inte i sin helhet har sammanförts i social- och hälsovårdsnämnden eller ett motsvarande kollegialt organ. Social- och hälsovårdsministeriet godkänner utifrån ansökan de kommuner och samkommuner som deltar i försöket. Försöket kan pågå till den 31 december 2008.

På socialvårdstjänsterna tillämpas fortfarande lagstiftningen om socialvården oberoende av vilket organ som handhar verkställigheten av

tjänsterna. För folkhälsoarbetet gäller på motsvarande sätt fortfarande de bestämmelser som tillämpas på hälsovården. Bestämmelserna om hemservice och hemsjukvård samordnas dock när det gäller hemvårdens uppgiftsområde. Som den verksamhetsenhet som sköter uppgifterna inom hemvården betraktas verksamhetsenheten för antingen socialvård eller hälsovård beroende på vilket kollegialt organ verksamhetsenheten är underställd och hur enhetens uppgifter fördelar sig. Oavsett på vilket sätt hemvården är organiserad tillämpas de centrala bestämmelser som tryggar patientens ställning i fråga om hälso- och sjukvårdsuppgifter och klientens ställning i fråga om socialvårdsuppgifter. Hanteringen av patient- och klientuppgifter inom hemvården kommer till viss del att regleras med stöd av specialbestämmelser.

Syftet med reformen av pensionslagstiftningen 2005 är att den privata sektorns arbetspensionslagar ska kunna slås samman och systemet göras tydligare genom att bestämmelserna i olika lagar samordnas i så stor utsträckning som möjligt och genom att en enhetlig arbetspensionslag utarbetas i god tid.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2005 och gälla till den 31 december 2008.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar.

Målen med försökslagen

Regeringen vill ge de kommuner som inte fullt ut har slagit samman socialtjänsterna och folkhälsoarbetet så att de sköts av en kombinerad social- och hälsovårdsnämnd eller ett nytt kollegialt organ en möjlighet att göra försök med att in-

ordna hemservicen enligt socialvårdslagen och hemsjukvården enligt folkhälsolagen under ett och samma administrativa organ. Genom försökslagen vill man säkerställa en närmare samordning av social- och hälsovårdstjänster i dessa kommuner och komplettera försöket med fungerande servicekedjor framför allt inom äldreomsorgen. Lagförslaget medger en bred ram för försöket i och med att socialtjänsterna för äldre och folkhälsoarbetet som gäller äldre antingen helt eller bara delvis ska kunna samlas inom samma ram. Samma organ ska dessutom kunna anförtros motsvarande service till andra klientgrupper. Utskottet understryker att servicen i så

fall lämpligen bör ordnas i samband med äldreomsorgen ur dessa klientgruppers synvinkel.

Som utskottet ser det möjliggör lagförslaget administrativa reformer i rätt riktning i den kommunala hemvården. En sammanslagning av hemservicen och hemsjukvården kan göra det lättare att samordna tjänsterna och möjliggöra en god service inom hemvården. Genom lagförslaget kommer också klientuppgifter att kunna överföras smidigare mellan hemservicen och hemsjukvården. Utskottet understryker att sammanslagningen i alla fall bör utgå från att expertisen inom social- och hälsovården bibehålls och utnyttjas effektivare. Tillgången till tvärprofessionellt samarbete och adekvat specialkompetens inom servicen bör säkerställas.

Om tjänster i hemmet

Enligt propositionen kan hemservicen och hemsjukvården slås samman till ett nytt uppgiftsområde, dvs. hemvård. Begreppet hemvård är nytt i lagstiftningen. Skyldigheten att ordna hemservice och hemservicens innehåll anges i socialvårdslagen och socialvårdsförordningen. Skyldigheten att ordna hemsjukvård ingår i skyldigheten att ordna hälso- och sjukvård enligt folkhälsolagen. Utskottet framhåller att propositionen inte ruckar på kommunernas serviceförpliktelser inom lagens tillämpningsområde och inte heller socialvårdsklienternas och socialvårdspatienternas rätt att få service.

Utskottet påpekar att ju äldre befolkningen blir och ju mer vårdmetoderna utvecklas desto angelägnare är det att ta fram lämpligare och mera ekonomiska sätt att organisera den kommunala basservicen. Men administrativa omstruktureringar garanterar inte i sig att vård och tjänster samordnas i tillräcklig grad. Det måste andra lösningar till, framför allt operativa, för att få till stånd en genuin samordning av tjänsterna. En sammanslagning av funktioner enligt försökslagen leder inte nödvändigtvis till färre kontaktpunkter mellan tjänsterna. I stället finns det risk för att kontaktpunkterna förskjuts eller att det rent av uppstår fler av dem. Om äldreomsorgen differentieras från den övriga socialservicen kan det uppstå oändamålsenliga kontaktpunkter

med servicesystemet i övrigt vilket kan leda till ekonomiskt misslyckade lösningar. När det gäller hemvården av äldre är det utomordentligt viktigt att säkerställa genom förebyggande åtgärder att de äldre bibehåller sin funktionskapacitet. Om det är för sent för service och vård kan behovet av boendetjänster och institutionsvård kanske inte längre senareläggas och inte heller boende hemma så länge som möjligt stödjäs. Viktigare än en fungerande förvaltning är det därför att ta fram kundorienterade modeller som anlitar hemvårds- och sjukvårdsexpertisen för att göra upp serviceplaner. Också arbetsmetoder, arbetskulturer och ledningsmodeller måste utvecklas.

Förhållandet till andra projekt

Regeringen föreslår att lagen ska gälla en viss tid. Meningen med försöket är att producera material till grund för en bestående reform av lagstiftningen. Utskottet noterar att lagstiftningsförsöket är en bland många åtgärder för att se över hemservicen. Servicesedlar har helt nyligen införts framför allt inom hemservicen. I anknytning till utvecklingsprojektet inom det sociala området görs en utvärdering av de äldres servicebehov inom socialvården. Under social- och hälsovårdsministeriets ledning har också ett projekt för utveckling av hemservice och hemvård (2004—2007) inletts. Genom olika slag av försök har man dessutom regionalt och lokalt genomfört vissa organisatoriska reformer inom tjänsterna för äldre och gjort fler förebyggande hembesök.

En klar utvecklingstrend är att det lokala och regionala samarbetet har förstärkts inom serviceproduktionen. Det kommer också till nya sätt att ordna och producera sociala tjänster. Det allmänna kan inte tillgodose alla klienters behov av hemservice och därför bör kommunerna slå sig samman i nätverk med den privata och den tredje sektorn och söka nya verksamhetsmodeller som stöder klienternas boende hemma. Under den tid försökslagen är i kraft är det möjligt att samla in uppföljande data om olika sätt att ordna tjänster för äldre.

Uppföljning och utbildning

I Helsingfors har man redan experimenterat med att ordna förvaltningen på det sätt som föreslås i propositionen. Enligt utredning till utskottet har erfarenheterna varit övervägande positiva. Men det har inte gjorts någon uppföljande utredning eller utvärdering av resultatet. Det är viktigt att de kommande försöken inbegriper uppföljning och konsekvensbedömning. Social- och hälsovårdsministeriet bör ange enhetliga objekt och utvärderingskriterier för uppföljningen. Utvärderingen ger ett underlag för beslut när försöket upphör.

Utskottet uppmärksammar att när förvaltningen läggs om på det sätt som propositionen ger en möjlighet till bör hemvårdspersonalen ges adekvat instruering i skillnaderna mellan social- och hälsovårdslagstiftningen. Skillnaderna i bestämmelser mellan hälsovården och socialvården, bl.a. när det gäller yrkesutövning och behörighet samt klientens rättsskydd, och olikheterna i praxis kan ställa till med problem för personalen när förvaltningen organiseras. Det har uppstått problem av detta slag också i de kommuner där social- och hälsovårdens funktioner helt har slagits samman och inordnats under ett enda organ.

Lagstiftningen om behörighetsvillkoren för personalen inom de förvaltningsområden som ska slås ihop är inte desamma: Inom hälsovår-

den är det lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som gäller, inom socialvården förordningen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården. Riksdagen har precis fått en proposition om en översyn av behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (RP 226/2004 rd). Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2005. Inom hälso- och sjukvården är bestämmelserna om yrkesutövning strängare än behörighetsvillkoren inom socialvården. Detta får inte leda till att den nuvarande personalens behörighet för hemservice och hemvård inskränks eller rent av ogiltigförklaras till exempel när en verksamhetsenhet för hemvård inordnas under hälso- och sjukvården. Utskottet understryker att arbetsgivaren bör se till att personalen får nödvändig fortbildning i motsvarighet till den förändrade uppgiftsbeskrivningen och inskolning i bestämmelserna om det andra förvaltningssområdet och tillämpningen av dem.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 3 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Leena Rauhala /kd
Juha Rehula /cent

Paula Risikko /saml
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättä /sd
ers. Terhi Peltokorpi /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.