

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 48/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 6 § i folkhälsolagen och 6 § i socialvårdslagen och av vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 oktober 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av 6 § i folkhälsolagen och 6 § i socialvårdslagen och av lagen om barndagvård samt till lag om upphävande av lagen om temporär ändring av 16 § lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (RP 235/2006 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Lauri Pelkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Auli Valli-Lintu, inrikesministeriet

- specialplanerare Päivi Lindberg, Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården
- direktör Rolf Eriksson, Finlands Kommunförbund
- kontaktsekreterare Auli Setälä, Barntädgårdsläraryrkesförbundet
- utvecklingschef Tero Ristimäki, Fackorganisationen för högutbildade inom socialbranschen Talentia rf
- planerare Lena Öhman-Jokinen, Finlands primärskötarförbund SuPer
- ombudsman Ritva Pesonen, Tehy ry.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att socialvårdslagen och folkhälsolagen och lagen om barndagvård ändras så att ansvaret för uppgifter i anslutning till verkställigheten av socialvården och folkhälsoarbetet kan anförtros ett eller flera kollegiala organ som kommunen utsett.

I propositionen föreslås dessutom att de temporära bestämmelserna om förvaltningsförsöket inom barndagvården upphävs. De lagar som upphävs är en lag om temporär ändring av socialvårdslagen och två lagar om stöd för hemvård och privat vård av barn.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2007.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Den regeringsproposition med förslag till om en kommun- och servicestrukturreform (RP 155/2006 rd) som just nu behandlas i riksdagen kommer att ändra servicestrukturerna i fråga om den kommunala social- och hälsovården. Förvaltningen förändras i många hänseenden till följd av reformen, t.ex. kommer kommuner att sammanslås, nya samkommuner att bildas och olika samverksansområden att inrättas. Regeringen föreslår i propositionen att det ska bli möjligt att anförtro ansvaret för uppgifter i anslutning till verkställigheten av socialvården och folkhälsoarbetet på ett eller flera kollegiala organ som kommunen utsett. Kommunerna får enligt propositionen fritt besluta om social- och hälsovårdens förvaltning och kan då ändra på nämndstrukturen exempelvis utifrån en livscykelmodell.

Barndagvårdsförvaltningen

Kommunerna har i fråga om förskoleundervisningen fritt fått bestämma under vilket organ undervisningen ska sortera. Med stöd av en temporär försökslag har barnomsorgen och förskoleverksamheten helt kunnat lyftas bort från socialväsendet. Propositionen tillåter ett sådant arrangemang med stöd av en permanent lag. Den temporära lagen har gällt från den 1 augusti 2003. Efter det har totalt 41 kommuner ändrat sin förvaltning avseende dagvården så att den i 32 kommuner förts över på utbildningsväsendet medan 9 kommuner valt att inrätta en helt ny nämnd.

Enligt utredning till utskottet har de kommuner som låtit det organ som svarar för undervisningsväsendet ta hand om barnomsorgen i regel varit nöjda med beslutet. En uppföljningsstudie som gjorts under försökslagens giltighetstid ger vid handen att skillnaderna är små mellan de kommuner som valt socialväsendet respektive undervisningsväsendet, eftersom samarbetet mellan de olika sektorerna fortsatt är intensivt och myndighetssamarbetet fungerar bra. Utnyttjandet av gemensamma lokaler och gemensam-

ma assistenter förefaller enligt studien ha genererat den största nyttan.

Oavsett om reformen leder till att dagvårdsförvaltningen ändras eller inte, gäller det att slå vakt om att samarbetet mellan olika kommunala aktörer intensifieras, understryker utskottet. Ambitionen bör enligt utskottet vara att bryta ned skrankorna mellan barnomsorgen, förskoleundervisningen och nybörjarundervisningen och undanröja riskfaktorerna där dessa sektorer tangerar varandra.

Bäst gagnas barnet och familjen av ett helgjutet mångprofessionellt servicesystem. I synnerhet för barn och familjer i behov av särskilt stöd är det viktigt att servicesystemet är smidigt. Oavsett vilket beslut som tas om förvaltningen krävs det stöd i föräldraskap och samarbete mellan de yrkesgrupper som har hand om föräldrar och barn. Vilket beslut kommunen än stannar för måste den se till att dagvården samarbetar mer med barnskyddet, barnrådgivningen och socialväsendet. När det gäller barndagvården är det också viktigt att förskoleundervisningen innehållsligt anpassas efter den rikstäckande läroplanen för förskoleundervisningen så att den blir ett omsorgs-, uppfostrings- och undervisningspaket.

När social- och hälsovårdsutskottet godkände den temporära lagen avseende barndagvårdsförvaltningen underströk det med kraft vikten av att expertisen inom barnomsorg tryggas både i nämnden och i direktionen (ShUB 49/2002 rd). Utskottet påpekade också att tjänstemännen inom den nya förvaltningen bör göra sig förtrogna med skillnaderna mellan lagstiftningen om barndagvård och grundläggande utbildning och med praxis.

Socialförvaltningen i övrigt

Lagförslagen tillåter att uppgifterna i anslutning till verkställigheten av folkhälsoarbetet, socialvården och barnomsorgen anförtros ett eller flera kommunala organ. Det mest sannolika alternativet är att folkhälsoarbetet förblir i sin helhet

under ett och samma organ, medan de sociala uppdragen fördelas mellan olika organ.

Socialvårdslagen bygger på en s.k. odelbarhetsprincip, som innebär att det finns ett organ som ensamt ser till att socialvården ordnas och verkställs i kommunen. Det har ansetts att odelbarhetsprincipen bäst tillgodoser klientens rätt till sociala tjänster av god kvalitet. Den ovan nämnda lagen om ett försök avseende barndagvårdsförvaltningen samt den försökslag som medger att hemservicen och hemsjukvården ställs under något annat organ utgör undantag från principen.

När sociala tjänster i enlighet med den föreslagna modellen överförs på någon annan förvaltning, exempelvis hälsovårdsadministrationen, bör de åsikter som framförts i samband med dagvårdsförvaltningen tas ad notam, understryker utskottet. Också i den nya nämnden måste expertis finnas på sociala frågor. Dessutom måste det ses till att samarbetet fungerar när en bit av socialomsorgen flyttas över på en annan nämnd, för annars försvagas den sociala omsorgsaspekten. Likaså kan det bli svårare att ordna sociala tjänster klientanpassat, om det är tjänstemän från olika organ som sköter klientens ärenden. I en modell där det sammantagna ansvaret för klienten splittras får det inte förekomma några friktioner när det gäller samarbetet och informationsutbytet mellan de olika organen och de underlydande tjänstemännen.

Utskottet framhåller att det nya systemet inte på några som helst punkter rubbar kommunernas skyldighet att ordna social- och hälsovårdstjänster. Systemet griper inte heller in i vare sig social- eller hälsovårdslagstiftningen, och oavsett under vilket kommunalt organ lagen verkställs är det fortfarande inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde som styrningen av social- och hälsovårdens innehåll sker.

I och med den föreslagna förvaltningsreformen öppnas enligt utskottet nya möjligheter att förbättra servicen. Ur klientsynvinkel är förvaltningsgränserna onaturliga, eftersom klienternas servicebehov inte håller sig till servicekedjor eller specifika förvaltningar. Det är viktigt att i det

praktiska arbetet koppla loss från ett administrativt sektorstänkande som gör samarbetet stelt och lätt låter enskilda sektorer och yrkesgruppers intressen komma till tals.

Utgångspunkten bör vara att tjänsterna ska vara kundorienterade. När det gäller tjänster till barn och barnfamiljer bör man försöka hitta administrativa modeller där tjänsterna, såsom mödra- och barnrådgivning, dagvård, förskoleundervisning och nybörjarundervisning, är samlade till ett paket för att man centraliserat ska kunna möta barnets och familjens behov. En likartad modell bör såvitt möjligt också hittas för den vård och omsorg åldringar behöver. Utskottet understryker vikten av att tjänsterna ordnas med hänsyn till att klienterna oavsett ålder ska kunna känna en så helgjuten kontinuitet som möjligt.

Personalens ställning

Ett multiprofessionellt samarbete mellan barnomsorgen, undervisningsväsendet och hälsovården borgar för bättre tjänster för klienterna. Utskottet vill dock påpeka att omorganiseringarna måste planeras i tid och öppet för att ingen personalgrupp ska bli satt på undantag.

Vilken administrativ lösning en kommun än stannar för måste den ha personal som uppfyller behörighetsvillkoren för respektive uppgifter. Personer med utbildning för den sociala branschen kan få det sämre när sociala uppgifter i allt högre grad lyfts över på undervisningsväsendet eller hälsovården. Inom undervisningsväsendet eller hälsovården har man inte den kunskap om social utbildning som inom socialvården. Och ändå skulle det krävas en starkt kompetens på det sociala området när problemen bland barn och familjer hela tiden ökar.

Då exempelvis äldreomsorgen och handikappservicen flyttas över från socialnämnden till hälsovårdsnämnden måste det ses till att kompetens på det sociala området finns företrädd i nämnden och bland dem som basar för organisationen och kundarbetet, poängterar utskottet. Dessutom ska rekryteringen ske med särskild hänsyn till behörighetsvillkoren i lagstiftningen.

Eftersom det blir fritt fram för kommunerna att ordna förvaltningen på föreslaget sätt, gäller det enligt utskottet att ge akt på hur alla olika förvaltningsmodeller fungerar och göra en bedömning av vilka konsekvenser det nya systemet har fått särskilt i ett socialpolitiskt perspektiv och hur personalens ställning har påverkats.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslagen godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 5 december 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Valto Koski /sd
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /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
Tapani Tölli /cent
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Jaana Ylä-Mononen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.