

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 27 b § socialvårdslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en bestämmelse om närståendevårdares rätt till ledighet fogas till socialvårdslagen. Kommunen skall enligt förslag vara skyldig att bereda närståendevårdare möjlighet att ha ledigt åtminstone ett dygn per sådan kalendermånad under vilken han oavbrutet eller med få avbrott varit bunden vid vården dygnet runt eller fortgående varje dag. Den lagstadgade ledigheten minskar inte arvodet till vårdaren.

Enligt förslaget skall kommunen sörja för att vården av den vårdbehövande ordnas på ett ändamålsenligt sätt under närståendevårdarens ledighet.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 1998 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 1998.

MOTIVERING

1. Nuläge

1.1 Lagstiftning

Stödet för närståendevård hör till sådan socialservice som nämns i 17 § socialvårdslagen (710/1982) och som skall ordnas av kommunen. Närmare bestämmelser om stödet ingår i 27 a och b § socialvårdslagen samt i förordningen om stöd för närståendevård (318/1993, nedan förordningen).

Lagstiftningen om stöd för närståendevård trädde i kraft vid ingången av juli 1993. Reformen ersatte det tidigare systemet för stöd för hemvård av äldre, handikappade och långtidssjuka enligt 9 § socialvårdsförordningen (603/1983). Ett centralt mål för reformen var att klargöra närståendevårdares juridiska ställning och förbättra deras socialskydd.

Enligt 27 a § socialvårdslagen avses med stöd för närståendevård vårdarvode som be-

talas för tryggnad av vård av och annan omsorg om äldre, handikappade eller sjuka i hemmet samt service som anges i en vård- och serviceplan för den vårdbehövande. Stöd för närståendevård kan 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.

Ett avtal om stöd för närståendevård skall ingås mellan vårdaren och kommunen och en vård- och serviceplan skall alltid bifogas avtalet (27 b § 1 mom. socialvårdslagen). Den som ingått ett avtal om stöd för närståendevård står inte i ett arbetsförhållande enligt lagen om arbetsavtal (320/1970) till den

kommun som ingått avtalet, den vårdbehövande eller den vårdbehövandes vårdnadshavare. Närståendevårdaren har dock rätt till pension i enlighet med lagen om pension för kommunala tjänsteinnehavare och arbetstagarare (202/1964).

Enligt 27 b § 2 mom. socialvårdslagen bestäms närmare genom förordning om det avtal som skall ingås om stöd för närståendevård, om vårdarvodets storlek och grunderna för det, om ledighet samt om sådan annan service som avses i vård- och serviceplanen liksom även om andra för vårdaren, den vårdbehövande och kommunen viktiga omständigheter.

I 1 § i förordningen bestäms vad som skall ingå i ett avtal om stöd för närståendevård. I avtalet måste bl.a. överenskommas om ledighet för vårdaren samt utbetalning av vårdarvode för den tid vården varit avbruten. Vården kan avbrytas på det sätt som avses i bestämmelsen bl.a. på grund av vårdarens ledighet. Som bilaga till avtalet fogas en vård- och serviceplan som uppgörs tillsammans med den vårdbehövande och vårdaren. Av planen skall framgå på vilket sätt vården av den vårdbehövande skall ordnas under vårdarens ledighet eller annan frånvaro (förordningens 2 § 2 mom.).

Förordningens 5 § innehåller en rekommendation om ordnandet av ledighet. Vårdaren skall i mån av möjlighet få ledighet från vården (5 § 1 mom.). Ledigheten skall enligt 2 mom. graderas på basis av hur bindande och krävande vården är. En vårdare som har ansvar för en person som behöver vård och omsorg i stor utsträckning skall i mån av möjlighet få minst en ledig dag i veckan, ett ledigt veckoslut i månaden samt årligen minst en veckas oavbruten ledighet. Enligt 28 § socialvårdslagen kan avgifter uppbäras för socialservice enligt vad som bestäms i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992, nedan klientavgiftslagen). Stödet för närståendevård är inte enligt sagda lag en avgiftsfri socialservice. Förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (912/1992, nedan klientavgiftsförordningen) innehåller inga specialbestämmelser om avgifter som skall uppbäras för stödet för närståendevård. För stödet för närståendevård och service i anslutning därtill kan sålunda uppbäras avgifter enligt de allmänna bestämmelserna i klientavgiftsförfattningar. När det gäller service i anslutning till stöd för närståendevård tilläm-

pas oftast klientavgiftsförordningens 3 § om service i hemmet och 12 § om kortvarig anstaltsvård.

1.2 Praxis

Stakes utredning från år 1995

Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården (Stakes) har i en riksomfattande utredning från 1995 om stödet för hemvård kontra stödet för närståendevård undersökt och utvärderat genomförandet av stödreformen 1994.

Enligt utredningen hade stödet för närståendevård införts som socialservice i nästan alla kommuner i Finland. Med stödets hjälp vårdades nästan 12 400 personer 1994. Av dem behövde drygt en tredjedel mycket hjälp och omsorg dygnet runt. Uppskattningsvis ca 70 % av dem som vårdades med hjälp av stödet för närståendevård skulle ha behövt anstaltsvård om de inte haft en närståendevårdare. Maken var närståendevårdare för ca en tredjedel och någon annan närstående för ca 64 % av de vårdbehövande. Andelen utomstående vårdare var 5 %.

I utredningen utvärderades även hur vårdarens möjlighet till ledig tid hade genomförts i praktiken. Enligt utredningen hade det i regel förekommit ganska lite stöd för närståendevårdarna i form av ledighet eller andra stödformer. Skillnaderna mellan kommunerna var stora. I vissa kommuner stödde man närståendevårdarna på många olika sätt och utvecklade även andra stödformer. I vissa kommuner fick närståendevårdarna klara sig bäst de kunde. I vissa kommuner gavs hjälp och stöd, om vårdaren förstod att begära det.

Endast en dryg tredjedel av kommunerna uppgav att de alltid antecknar ledigheten för vårdaren i avtalet om närståendevård även om det enligt 1 § förordningen om stöd för närståendevård uttryckligen förutsätts att ledigheten skall ingå i avtalet. Cirka 10 % av kommunerna uppgav att anordnandet av ledighet nästan aldrig antecknas i de avtal som de ingår.

Vårdarens ovilja att ta ledigt var enligt uppgift från kommunerna den allmännaste orsaken till att ledigheten inte alltid nämndes i avtalet. Av utredningen framgår inte närmare hur det hade kommit fram att vårdaren inte ville ha ledigt och vad som var orsaken till detta. En mycket allmän orsak till att

ledigheten inte nämndes i avtalet var att kommunen inte kunde anordna ersättande vård för den vårdbehövande under vårdarens ledighet. I vissa fall var det klientavgifterna för den ersättande vården som förhindrade ledigheten.

En dryg tredjedel av den ersättande vården för de vårdbehövande ordnades i form av kortvarig anstaltsvård vid ett åldringshem, hälsovårdscentralens bäddavdelning eller någon annan anstalt. I en knapp tredjedel av fallen ordnades den ersättande vården med hjälp av hemservicen. Släktingars hjälp anlätades nästan lika ofta. I vissa fall ordnades den ersättande vården t.ex. som familjevård, vård i ett servicehus eller som dagvård vid en dagcenter eller ett dagsjukhus.

Största delen av kommunerna betalade åtminstone i någon mån vårdarvode till vårdaren även under ledigheten. Endast 18 % av kommunerna uppgav att inget arvode hade utbetalats under ledigheten.

Hos vårdbehövande klienter som vårdas med hjälp av stödet för närståendevård uppbar 64 % av kommunerna avgifter endast för den service som givits. Helt kostnadsfritt var stödet för närståendevård i 30 % av kommunerna. Sju kommuner uppbar klientavgift för vårdarvodena och femton kommuner uppbar en sammanlagd avgift för arvodena och servicen.

Försöket med servicepeng

Social- och hälsovårdsministeriet har startat ett försök med servicepeng i anslutning till anordnandet av ledighet för närståendevårdare. Försöket genomförs i samarbete med Penningautomatföreningen, organisationer inom social- och hälsovården samt kommunerna. Försöket inleddes vid ingången av 1995 och fortsätter fram till utgången av 1997. I försöket deltar 20 kommuner. Avsikten är att en rapport om försöket skall bli färdig före utgången av 1997.

Ett centralt mål för försöket är att utreda om servicepengen lämpar sig för anordnandet av ledighet för närståendevårdare. Avsikten är att man med servicepengen skall ersätta den vård som närståendevårdaren ger. Vårdarens behov av ledighet konstateras i vård- och serviceplanen. Samtidigt kommer man överens om att den vårdbehövande eller hans representant ges en servicepeng med hjälp av vilken den ersättande vården under vårdarens ledighet kan skaffas. Servicepeng-

en kan ges som betalningsmedel, t.ex. till en vårdinrättning, den organisation som anordnat en vikarie, ett åldrings- eller servicehem som upprätthålls av organisationen, en privat företagare eller yrkesidkare inom servicebranschen.

I samband med försöket med servicepeng kartlades vilka erfarenheter närståendevårdarna i de 20 försökskommunerna hade av närståendevård. Över hälften av vårdarna betraktade närståendevården som sitt huvudsakliga arbete. Vad åldern beträffar fördelade sig vårdarna så att ungefär två tredjedelar av dem var i arbetsför ålder och en tredjedel i pensionsåldern. Största delen av vårdarna vårdade en närstående. Över en tredjedel av vårdarna vårdade sin egen make. Över hälften av de vårdbehövande var pensionärer. Den största åldersgruppen bland de vårdbehövande utgjordes av åldringar över 75 år.

Största delen av vårdförhållandena var mycket intensiva. Enligt närståendevårdarnas uppfattning var mer än en tredjedel av de vårdbehövande mycket tunga att sköta. De behövde mycket hjälp och omsorg dygnet runt. Nästan alla vårdbehövande behövde hjälp dagligen.

I ungefär en fjärdedel av vårdförhållandena hade inte alls gjorts upp en sådan vård- och serviceplan som förutsätts i förordningen.

Nästan var fjärde närståendevårdare kände sig överansträngd eller utmattad av vårdarbetet. Två av tre hade under den senaste månaden inte haft ett enda dygn ledigt. Över hälften av alla vårdare skulle gärna ha haft litet eller mycket mera fritid.

2. Propositionens mål och de föreslagna ändringarna

De praktiska erfarenheterna har visat att trots rekommendationen i förordningen har en del av de närståendevårdare som har ett bindande vårdarbete inte alls haft möjlighet att ha ledigt även om de på grund av utmattning helt klart hade varit i behov av det. Dessutom har ekonomiska omständigheter minskat vårdarens benägenhet att ta ledigt i synnerhet om vårdaren och den vårdbehövande lever i gemensamt hushåll.

I propositionen föreslås bestämmelser om att de närståendevårdare som är mest bundna av sitt vårdarbete skall ha rätt till ledighet. Längden på den lagstadgade ledigheten skul-

le vara ett dygn per månad. Ekonomiska omständigheter borde inte få utgöra ett hinder för ledigheten. Därför föreslås att ledigheten inte skall sänka vårdarvodets belopp. Målet för propositionen är att stöda närståendevårdarna och samtidigt säkerställa att kvaliteten på vården fortsättningsvis är hög. Om närståendevårdaren blir utbränd, kan detta i sista hand leda till att både vårdaren och den vårdbehövande behöver anstaltsvård. För att målet skall uppnås föreslås att ett nytt 2 moment fogas till 27 b § socialvårdslagen där man tar in bestämmelser om närståendevårdares rätt till ledighet. Det nuvarande 2 mom. blir då 3 mom.

Lagstadgad rätt till ledighet innebär att kommunen skall bereda vårdarna möjlighet att ta ledigt. God förvaltningssed förutsätter att en representant för kommunen på eget initiativ tar upp saken till diskussion med närståendevårdaren och vid behov framhåller vikten av att vårdaren tar ledigt för att orka. Avtal om ledigheten och principerna för anordnandet av den skall i enlighet med 1 § i förordningen ingås i avtalet om stöd för närståendevård.

I den föreslagna bestämmelsen anges minimilängden på ledigheten. Den är ett dygn per sådan kalendermånad under vilken vårdaren på det sätt som avses i bestämmelsen har varit bunden vid vården. Den lagstadgade ledigheten skulle täcka en del av ledighet enligt den rekommendation som ingår i förordningens 5 §. Den föreslagna bestämmelsen ersätter inte förordningens rekommendation om anordnande av ledighet utan strävan skall fortfarande vara att ordna ledigheten i enlighet med rekommendationen.

I förslaget tas inte ställning till hur ledigheten tidsmässigt bör förläggas och delas upp. Målet är att ledigheten skall anordnas regelbundet och planenligt med beaktande i synnerhet av vårdarens individuella behov och önskemål. Avsikten är att man när tidpunkten och indelningen av ledigheten avgörs dock även skall beakta kommunens möjligheter att ordna ersättande vård på ett ändamålsenligt och ekonomiskt sätt. I vissa fall kan det vara motiverat att vårdaren t.ex. har några dagar ledigt i ett sträck i stället för att ledigheten ordnas som en dag varje månad. Det är skäl att åtminstone i vård- och serviceplanen preliminärt definiera uppdelningen av ledigheten och kanske även i avtalet om stöd för närståendevård.

Bundenheten vid vårdarbetet skall enligt

förslaget vara en avgörande faktor när man bedömer om närståendevårdaren har lagstadgad rätt till ledighet. Vården kan vara bindande även då den t.ex. mest är koncentrerad på att sörja för en dement åldrings säkerhet. Vårdaren skulle inte enbart utgående från hur tung vården är fysiskt och psykiskt eller hur krävande vårdarbetet är ha rätt till lagstadgad ledighet, om inte vården samtidigt är bindande på det sätt som avses i den föreslagna bestämmelsen. Bundenheten kan t.ex. lätta om den vårdbehövande regelbundet tillbringar flera timmar varje vardag vid ett dagcenter, ett dagsjukhus eller i någon annan motsvarande verksamhet. Samma kan gälla även andra vårdarrangemang om stödet för närståendevård är förknippat med en betydande mängd regelbunden kommunal service med hjälp av vilken vårdaren avlastas i vårdarbetet. Den bundenhet som avses i den föreslagna bestämmelsen utgör inget hinder för att vårdaren själv då och då ordnar vården så att t.ex. någon familjemedlem eller granne tillfälligt vårdar den vårdbehövande. Det vore ändamålsenligt att i vård- och serviceplanen konstatera i vilken mån vården är bindande och vårdarens rätt till ledighet.

Rätt till lediga dagar intjänas för sådana månader under vilka vårdaren oavbrutet eller med få avbrott varit bunden vid vården antingen dygnet runt eller fortgående dagligen. Det är fråga om oavbruten bundenhet när vården ges varje dag i månaden. Få avbrott i den dagliga vården bryter inte bundenheten så att vårdaren skulle gå miste om sin rätt till ledighet. Få avbrott i vården kan t.ex. vara när vårdaren eller den vårdbehövande tillfälligt insjuknar eller deltar i undersöknings- eller vårdåtgärder eller när vården har avbrutits av någon annan motsvarande orsak.

Bundenhet dygnet runt innebär att vårdaren måste ta hand om den vårdbehövande och vara redo att utföra vårdåtgärder vid alla tider på dygnet. Det är fråga om en fortgående daglig bundenhet när den vårdbehövande behöver så mycket vård och omsorg under dagtid att vårdaren i regel skall vara hos den vårdbehövande från morgon till kväll.

Enligt förslaget skall kommunen ordna ändamålsenligt vård för den vårdbehövande under vårdarens lagstadgade ledighet. Denna vård skall tidsmässigt motsvara den vård som närståendevårdaren ger. Om vårdaren är bunden vid vården dygnet runt, skall också den vård som ordnas under vårdarens ledighet ges dygnet runt. Om vårdaren är bunden

endast dagtid, kan även vården under ledigheten ges endast dagtid.

Av vård- och serviceplanen bör enligt förordningens 2 § framgå hur man planerat att vården av den vårdbehövande skall ordnas under vårdarens ledighet. Det vore motiverat att sträva efter att vården i första hand skall ordnas på det sätt som den vårdbehövande önskar. I vissa fall kan den vårdbehövande ha svårt att förstå vårdarens behov av ledighet. Då är den vårdbehövande kanske inte nöjd med något av de alternativ som skulle ersätta den vård som vårdaren ger. Även i en sådan situation bör vårdaren dock ha möjlighet till lagstadgad ledighet. Den kan t.ex. genomföras genom att vården ordnas på samma sätt som den skulle ordnas om t.ex. vårdaren på grund av sjukdom tillfälligt är förhindrad att fortsätta vårdarbetet.

Lagstadgad ledighet skall enligt förslaget inte minska vårdarvodets belopp. Detta innebär att vårdaren betalas arvode under den lagstadgade ledigheten på samma grunder som det betalas för de dagar under vilka vårdaren utför sitt vårdarbete. Den lagstadgade ledigheten skall sålunda vara avlönad för närståendevårdaren på samma sätt som semestern är avlönad för personer i arbetsförhållande. Förslaget skulle till denna del främst vara av principiell betydelse, eftersom största delen av kommunerna också för närvarande åtminstone i någon mån betalar vårdarvode under vårdarens ledighet.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

Det totala antalet personer som vårdas med hjälp av stödet för närståendevård 1998 uppskattas till ca 20 000. Av dem behöver uppskattningsvis 14 400 vård dygnet runt eller fortgående daglig vård så att deras vårdare har rätt till den lagstadgade ledighet som föreslås i propositionen. Varje vårdare skall ha rätt att ha ledigt 12 dygn om året förutsatt att vårdförhållandet fortsätter oförändrat under hela året. Enligt uppskattning kommer i genomsnitt nio dagar av den ersättande vården att anordnas i kortvarig anstaltsvård och tre dagar med hjälp av hemservice. Dagskostnaderna för kortvarig anstaltsvård är uppskattningsvis 450 mk och för hemservice ca 530 mk. De totala kostnaderna för anordnandet av ersättande vård är i genomsnitt ca 5 640 mk per vårdbehövande och år. Det totala beloppet av de lag-

stadgade kostnader som ändringen skulle medföra för kommunerna uppgår 1998 till ca 81,2 milj. mk, varav statsandelen är 19,7 milj. mk.

I budgetpropositionen för 1998 står under moment 33.32.30 (Statsandel till kommunerna för social- och hälsovårdens driftskostnader) att såsom tillägg vid dimensioneringen av anslaget beaktats 19,7 milj. mk på grund av lagändringen.

4. Beredningen av propositionen

Förslag till lagstadgad ledighet för närståendevårdare har bl.a. ingått i den utredningsmannarapport om närståendevården som social- och hälsovårdsministeriet publicerade 1993 (social- och hälsovårdsministeriets promemoria 1993:6). Den slutliga propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. I samband med beredningen har hörts Finlands Kommunförbund samt representanter för Närståendevårdare och Vänner rf.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1998.

Avsikten är att det föreslagna 27 b § 2 mom. i socialvårdslagen också skall tillämpas på sådana närståendevårdsförhållanden som har inletts innan lagen träder i kraft. Rätten till lagstadgad ledighet och förverkligandet av den ansluter sig till avtalet om stöd för närståendevård och den vård- och serviceplan som skall bifogas avtalet. Kommunen skall utan dröjsmål vidta åtgärder för att justera dessa handlingar så att de för varje närståendevårdare motsvarar den föreslagna lagen. Avsikten är att man i samband med justeringen skall utreda om närståendevårdaren omfattas av den lagstadgade ledigheten och komma överens om frågor i anslutning till anordnandet av ledigheten. Den lagstadgade ledigheten börjar tillämpas vartefter avtalen blivit justerade. Det är skäl att avsätta skälig tid efter lagens ikraftträdande för justeringen av avtalen. I enlighet med 3 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen skall kommunen för sin del sörja för att avtalen kan justeras och att rättigheten enligt den föreslagna lagen kan förverkligas för alla senast från ingången av maj 1998. När avtalen uppdateras för att motsvara den nya lagen, skall man sörja för att gamla

vårdförhållanden inte avbryts med anledning av denna lag.

Den föreslagna lagens ikraftträdande berättigar inte till kringkörningar av närståendevårdarens avtalsenliga rätt till ledighet. Om närståendevårdaren enligt ett avtal som ingåtts redan innan lagen trätt i kraft har

större rätt till ledighet än den som nu föreslås, skall ledigheten anordnas i enlighet med avtalet. Bestämmelser om detta ingår i 4 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 27 b § socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 27 b § socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982), sådan den lyder i lag 1365/1992, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

27 b §

Den som ingått avtal med kommunen om stöd för närståendevård har rätt till minst ett dygn ledig tid per sådan kalendermånad under vilken han oavbrutet eller med få avbrott varit bunden vid vården dygnet runt eller fortgående varje dag. Lagstadgad ledighet minskar inte vårdarvodets storlek. Kommunen skall sörja för att vården av den vårdbehövande ordnas på ett ändamålsenligt sätt under vårdarens lagstadgade ledighet.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Kommunen skall utan dröjsmål vidta åtgärder för att avtal om närståendevård som är i kraft när denna lag träder i kraft justeras i enlighet med denna lag och rättigheten enligt denna lag kan förverkligas senast från den 1 maj 1998.

Har vårdaren när denna lag träder i kraft enligt avtal större rättighet till ledig tid än vad som anges i denna lag, fastställs vårdarens rätt till ledighet enligt avtalet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Helsingfors den 9 oktober 1997

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Minister Terttu Huttu-Juntunen

