

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av socialvårdslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att en bestämmelse om kompletterande utbildning för socialvårdspersonalen införs i socialvårdslagen. Enligt förslaget skall kommunerna sörja för att socialvårdspersonalen, beroende på grundutbildningens längd, hur krävande arbetet är och befattningsbeskrivningen, i tillräcklig utsträckning deltar i den kompletterande utbildning som ordnas för den. Social- och hälsovårdsministeriet kan vid behov ge

nom förordning meddela närmare föreskrifter om den kompletterande utbildningens innehåll, art och omfattning samt om ordnande, uppföljning och utvärdering av utbildningen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2005.

MOTIVERING

1. Nuläge

I gällande lagstiftning om socialvården finns inte några bestämmelser om kompletterande utbildning för personalen. Sådana infördes i folkhälsolagen (66/1972) och lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) genom lagarna av den 28 november 2003 om ändring av folkhälsolagen (992/2003) och om ändring av 10 § lagen om specialiserad sjukvård (993/2003).

I socialvårdslagen (710/1982) ingick ursprungligen en 53 § i vilken föreskrevs om kompletterande utbildning som följer: "Anser socialstyrelsen det vara erforderligt är kommun skyldig att förordna, att socialnämnd underställd yrkesutbildad personal skall deltaga i kompletterande utbildning som gäller dess verksamhetsområde och har godkänts av socialstyrelsen, likväl minst en gång på fem år." Bestämmelsen skärptes genom lagen av

den 17 januari 1991 om ändring av socialvårdslagen (93/91) enligt vilken kommunen är skyldig att se till att socialnämnden underställd personal deltar i kompletterande utbildning som gäller dess verksamhetsområde enligt social- och hälsostyrelsens anvisningar minst en gång på fem år.

Bestämmelserna om kompletterande utbildning upphävdes i socialvårdslagen och folkhälsolagen i samband med statsandelsreformen 1992. I regeringens proposition som gällde statsandelsreformen (RP 216/1991 rp) konstaterades att fortbildning av personalen är nödvändig för att verksamheten skall ha resultat, varför det är i enlighet med kommunens intresse att sörja för personalens utbildning. Enligt motiveringen i propositionen föreslogs att skyldigheten att sörja för fortbildning upphävs, eftersom kommunerna antogs sörja för en nödvändig utbildning av personalen även då det inte förelig-

ger någon lagstadgad skyldighet.

Numera ingår det rekommendationer om kompletterande utbildning till exempel i rekommendationsavtalet om kommunal personalutbildning undertecknat den 20 november 2002 mellan Kommunala arbetsmarknadsverket och kommunsektorns huvudavtalsorganisationer. Avtalets 4 § har följande lydelse: "Avsikten med kompletterande utbildning är att upprätthålla och öka tjänsteinnehavarnas/arbetstagarnas yrkesskicklighet. Utbildningen har nära anknytning till arbetsuppgifterna och utvecklingen av dem. När behovet av kompletterande utbildning bedöms spelar kommunens mål en avgörande roll. Dessutom måste man beakta bestämmelserna i speciallagstiftningen om den yrkesutbildade personalens skyldighet att själv upprätthålla och utveckla sin yrkesskicklighet samt arbetsgivarens skyldighet att skapa förutsättningar för den yrkesutbildade personalen att delta i kompletterande utbildning."

Kompletterande utbildning ordnas i många olika former för social- och hälsovårdspersonalen. Den kompletterande utbildningen har traditionellt varit kortvarig utbildning som har ordnats på arbetsplatserna, vid särskilda utbildningstillfällen och i läroinrättningar. Nuförtiden finns det vid alla universitet utbildningscentraler som ordnar kompletterande utbildning i olika former och av olika varaktighet från kortkurser till specialiseringsstudier omfattande 20—40 studieveckor. I regel är den kompletterande utbildningen avgiftsbelagd. Sommaruniversiteten ordnar främst öppen universitetsutbildning, språkkurser, men också yrkesinriktad fortbildning. Även yrkeshögskolorna ordnar parallellt med sin övriga undervisningsverksamhet kompletterande utbildning som avgiftsbelagd serviceverksamhet.

I kommunala socialvårdsuppgifter arbetade enligt det kommunala personregistret år 2003 uppskattningsvis 102 600 personer och inom kommunernas social- och hälsovårdsförvaltning 16 000 personer. År 2001 deltog social- och hälsovårdspersonalen i medeltal 3—4 dagar i kompletterande utbildning. Enligt statistikcentralens utredning om kommunsektorns arbetskraftskostnader 2000 utgjorde kommunernas och samkommunernas utbildningsanslag 0,7 % av totallönerna år 2000.

2. Bedömning av nuläget

Riksdagens social- och hälsovårdsutskott har ansett det vara särskilt brådskande med att utsträcka fortbildningsskyldigheten så att även omfatta de anställda inom socialvården. Detta framgår ur utskottets betänkande (ShUB 14/2003) som gäller regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av folkhälsolagen och 10 § lagen om specialiserad sjukvård (RP 65/2003 rd). Den förenämnda propositionen ledde till införande av bestämmelser om kompletterande utbildning i lagstiftningen om sjukvård.

Man har fäst uppmärksamhet vid behoven att utveckla den kompletterande utbildningen i många andra sammanhang. Mål- och verksamhetsprogrammet för social- och hälsovården 2000—2003, som godkänkts av statsrådet, omfattade en rekommendation enligt vilken kommunerna och samkommunerna hade i uppgift att följa personalens behov av kompletterande utbildning och erbjuda tillräckliga möjligheter att delta i den.

Social- och hälsovårdsministeriet lät år 2002 göra en utredning om nuläget och den bästa praxisen inom fortbildningen för social- och hälsovårdspersonalen (promemorior 2002:23 SHM). Av utredningen framgår att det för socialvårdens personal finns ett stort utbud av kompletterande utbildning, men att kommunerna inte har haft planering för kompletterande utbildning på tillräckligt lång sikt. Enligt utredningen har inte personalen haft möjlighet att delta i utbildningarna på grund av att anslagen som har reserverats för kompletterande utbildning är otillräckliga och anställningsförhållandena är kortvariga och tidsbundna. Personalens behov av kompletterande utbildning upplevdes som stort, eftersom stora krav har fortlöpande ställts på socialvårdens arbetsuppgifter och yrkeskompetens på grund av utvidgade uppgifter. Av utredningen framgår dessutom att uppföljningen av den kompletterande utbildningen och evalueringen av effekterna har varit bristfälliga.

Utredarna vid det nationella utvecklingsprojektet för det sociala området fäste i sin rapport (promemoria 2003:11 SHM) uppmärksamhet vid behovet att trygga och utveckla kompetensen för den sociala sek-

torns personal, för i samband med statsandelsreformen försvann kommunernas skyldighet att sörja för personalens kompletterande utbildning, vilket ledde till att en del av den sociala sektorns personal inte under det senaste decenniet har fått någon som helst kompletterande utbildning, trots att kraven i arbetslivet har ändrats. Utredarna föreslog att kommunernas skyldighet att sörja för den kompletterande utbildningen återupprättas så att personalens kompetensutveckling blir systematisk och långsiktig.

I statsrådets principbeslut om trygghet av framtiden inom det sociala området konstateras att den kompletterande utbildningen för den sociala sektorns personal blir lagstadgad och genomförs stegvis, så att personalen, beroende på uppgifternas karaktär och art, har rätt till en ca 3—10 dagar lång årlig kompletterande utbildning. Enligt principbeslutet har arbetsgivaren kostnadsansvaret för den kompletterande utbildningen.

Även i det mål- och verksamhetsprogram för social- och hälsovården som godkännts av statsrådet för åren 2004—2007 konstateras att i socialvårdslagen införs 2005 bestämmelser om personalens eventuella kompletterande utbildning. Programmet omfattar en rekommendation enligt vilken kommunerna skall vara beredda på att genomföra skyldigheten för den kompletterande utbildning.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionens syfte är att främja upprätthållandet och förnyandet av socialvårdspersonalens yrkeskunnighet. För att omsätta syftet i praktiken föreslås att det i socialvårdslagen införs en ny 53 § om kompletterande utbildning i stället för den upphävda paragrafen.

Enligt den första meningen i den föreslagna paragrafen skall kommunerna sörja för att socialvårdspersonalen, beroende på grundutbildningens längd, hur krävande arbetet är och befattningsbeskrivningen, i tillräcklig utsträckning deltar i den kompletterande utbildning som ordnas för den. Det motsvarar formuleringen i de gällande 41 § i folkhälsolagen och 10 § i lagen om specialiserad sjukvård och främjar därmed för sin del syftet att

förenhetliga social- och hälsovårds lagstiftningen.

Kommunens skyldighet att sörja för att socialvårdspersonalen i tillräcklig utsträckning deltar i den kompletterande utbildningen innebär bland annat att kostnadsansvaret för den kompletterande utbildningen läggs på kommunerna, så som det även konstateras i statsrådets principbeslut. Samma tolkning har antagits också i den proposition av regeringen som lett till stiftandet av lagar om fortbildning för hälsovården.

Med kompletterande utbildning i tillräcklig utsträckning avses som utgångsläge en mängd som är i överensstämmelse med statsrådets principbeslut och i genomsnitt är 3—10 dagar per år och person. Även till denna del motsvarar tolkningen den tolkning som antagits i den proposition av regeringen som lett till stiftandet av lagar om skyldigheter att sörja för fortbildning inom hälsovården. Den föreslagna bestämmelsen gäller alla personer som arbetar med uppgifter inom kommunens socialvård, men kompletterande utbildning i tillräcklig utsträckning definieras individuellt med beaktande av hur lång grundutbildningen är, hur krävande arbetet är och befattningsbeskrivningen.

Målet för den kompletterande utbildningen är att upprätthålla och öka socialvårdspersonalens yrkesskicklighet och kompetens. Avsikten är att den kompletterande utbildningen skall vara kort- eller långvarig utbildning som stödjer yrket och är systematisk samt motsvarar socialvårdens behov och växlande krav. Den bör ansluta till förnyandet av verksamhetsformer och servicesystem samt till social- och hälsovårdens riksomfattande, regionala och lokala utvecklingsstrategier.

För att den kompletterande utbildningen skall uppfylla de mål som uppställts för den skall den grunda sig på analys av personalens utbildningsbehov. Därför är det viktigt att kommunerna noggrannare än nu försöker bedöma personalens kompetens och utvecklingsbehov. Analys av utbildningsbehoven ger också en god grund för uppföljning av den kompletterande utbildningen och utvärdering av effekterna. För att den kompletterande utbildningen skall ha förutsättningar att vara verkningsfull skall den även vara kvalitativ.

Det kommer an på kommunerna att avgöra hur den kompletterande utbildningen ordnas och genomförs. Avsikten är att den kompletterande utbildningen kan genomföras både som individuell utbildning och som utbildning för yrkesgrupper eller arbetsplatser, och även ordnas som ett samarbete inom ett område eller en region. Den sociala sektorns kompetenscentrum, liksom de framväxande regionala utvecklingsenheterna, som är verksamhetsenheter för kommuner, ekonomiska regioner eller organisationer, kan i framtiden stödja kommunerna även vid regional planering och utveckling av den kompletterande utbildningen.

Den andra meningen i den föreslagna paragrafen omfattar ett bemyndigande enligt vilket social- och hälsovårdsministeriet vid behov genom förordning kan meddela närmare föreskrifter om den kompletterande utbildningens innehåll, art och utsträckning samt om ordnande, uppföljning och utvärdering av den. Ett likadant bemyndigande ingår också i bestämmelserna om kompletterande utbildning i folkhälsolagen och lagen om specialiserad sjukvård. Med stöd av dem har givits social- och hälsovårdsministeriets förordning om fortbildning för personalen inom hälsovården (1194/2003), som innehåller delvis mycket allmänna bestämmelser om de frågor som nämns i bemyndigandet att utfärda förordning.

I samband med utvecklingsprojektet för det sociala området är avsikten att som stöd för kommunerna sammanställa en handledning om planering och genomförande av fortbildningen samt vid behov också de nationella rekommendationerna för fortbildningen.

4. Propositionens konsekvenser

Förslaget förbättrar socialvårdspersonalens möjligheter att få kompletterande utbildning och stöder därmed upprätthållandet och utvecklingen av personalens yrkesskicklighet. Upprätthållandet och utvecklingen av personalens yrkesskicklighet främjar för sin del att socialvårdens kunder får de tjänster de behöver i en kvalitativ, effektiv och ekonomisk

form.

Eftersom kostnadsansvaret för den kompletterande utbildningen enligt förslaget är kommunernas är det nödvändigt att öka statsandelarna för kommunernas social- och hälsovård så att en tillräcklig hög nivå kan upprätthållas på den kompletterande utbildningen. Arrangemangen med den kompletterande utbildningen beräknas åsamka kommunerna tilläggskostnader för 51 750 000 euro på årsnivå med beaktande av den kompletterande utbildning som redan ordnas för socialvårdspersonalen av kommunerna. Eftersom avsikten är att den föreslagna lagen träder i kraft från och med ingången av augusti 2005 är tilläggskostnaderna uppskattningsvis 21 560 000 euro, varav statens andel är 7 113 000 euro. I statsbudgeten för 2005 har föreslagits ett motsvarande tillägg i kommunernas statsandelar för social- och hälsovård på grund av lagändringen.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet och har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

7. Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 augusti 2005. Åtgärder som verkställigheten av lagarna förutsätter får dock vidtas innan lagarna träder i kraft.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av socialvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till socialvårdslagen av den 17 september 1982 (710/1982), i stället för den 53 § som upphävts genom lag 736/1992, en ny 53 § som följer:

53 §
Kommunen skall sörja för att socialvårdspersonalen beroende på grundutbildningens längd, hur krävande arbetet är och befattningsbeskrivningen i tillräcklig utsträckning deltar i den kompletterande utbildning som ordnas för den. Social- och hälsovårdsministeriet kan vid behov genom förordning meddela närmare föreskrifter om den kom-

pletterande utbildningens innehåll, art och omfattning samt om ordnande, uppföljning och utvärdering av utbildningen.

Denna lag träder i kraft den 2005 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 14 september 2004

Republikens President

TARJA HALONEN

Omsorgsminister *Liisa Hyssälä*