

**SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS
BETÄNKANDE 29/2014 rd**

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster (RP 186/2014 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Heidi Manns-Haatanen, social- och hälsovårdsministeriet

- polisinspektör Anna-Kaisa Heinämäki, inrikesministeriet
- överinspektör Marita Raassina, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- enhetschef Päivi Lindberg, Institutet för hälsa och välfärd
- överinspektör Marja-Leena Stenroos, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- jurist Maria Porko, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Ritva Karinsalo, Förbundet för Mödra- och Skyddshem.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster. Producenterna av skyddshemstjänster ska enligt förslaget inom ramen för statens budget kunna beviljas ersättning för verksamhet som syftar till att hjälpa personer som har blivit utsatta för våld i nära relationer och deras familjer att upprätthålla sin hälsa, livskraft och handlingsförmåga.

Syftet med propositionen är att trygga finansieringen så att skyddshemstjänster kan tillhandahållas för alla som behöver den oberoende av var de är bosatta.

Enligt den föreslagna lagen svarar social- och hälsovårdsministeriet för den allmänna ledningen, styrningen och tillsynen av skyddshemsverksamhetens finansiering. Institutet för hälsa och välfärd sköter de uppgifter som anknyter till beredningen, betalningen och övervakningen av användningen av den ersättning som betalas av statens medel. Institutet för hälsa och välfärd ska ingå avtal med tjänsteproducenterna för fem år, villkorligt på så sätt att beloppet på den ersättning som betalas av statens medel fastställs årligen av social- och hälsovårdsministeriet.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och ska behandlas i samband

med den. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Lagbestämmelser om skyddshemsverksamhet

Propositionen hänför sig till verkställandet av det strukturpolitiska programmet för statsminister Jyrki Katainens regering. Ett av målen för det strukturpolitiska programmet är att minska kommunernas uppgifter och att överföra skyddshemstjänsterna till statens ansvar är en av de åtgärder som minskar kommunernas uppgifter. Men i bakgrunden finns också Finlands strävan att ratificera Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, den s.k. Istanbulkonventionen. Enligt konventionen ska parterna vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att tillhandahålla lämpliga och lättillgängliga skyddade boenden i tillräckligt antal. Lagförslaget stödjer målet att ratificera konventionen.

Utskottet ställer sig bakom att skyddshemstjänsten blir en lagstadgad tjänst som staten har ansvaret för att ordna. Tills vidare har bestämmelser om ansvar för att ordna skyddshemstjänster saknats och kommunerna har erbjudit tjänsterna med stöd av den allmänna skyldigheten att ordna socialtjänster. Men tillgången till skyddshemstjänster har varit slumpmässig, och de som behöver servicen har varit ojämlikt ställda. Nuvarande praxis med betalningsförbindelse baserad på enskilt klientskap har skapat en ständig osäkerhet i fråga om skyddshemmen, också när det gäller upprätthållandet och skötseln av ekonomin.

Utskottet ser det som viktigt att verksamheten nu stärks genom bestämmelser om ansvar för ordnandet och genom att innehållet i tjänsterna förenhetligas. En ytterst betydelsefull del av reformen är att skyddshemstjänsten alltid är avgiftsfri för klienten. Utskottet föreslår att lagförslaget godkänns med preciseringarna nedan.

Skyddshemsverksamhetens innehåll

Totalrevideringen av socialvårdslagen och lagen om finansieringen av skyddshemsverksamheten kompletterar varandra. Enligt socialvårdslagen är våld i nära relationer och inom familjen en faktor som kommunen ska beakta vid förebyggande arbete och även hjälpa personer som har blivit utsatta för våld. Enligt förslaget till lag om skyddshem blir akut krishjälp verksamhet som bekostas av staten och som kommunen kan ordna själv eller hänvisa klienten till ett annat skyddshem.

Skyddshemmets krishjälp är avsedd som kortvarig hjälp. Varaktigheten för krishjälpens eller en akut situation är alltid individuell. I omedelbar krishjälp ingår t.ex. inte att klienten som följd av våld har blivit bostadslös och bor i skyddshemmet bara på grund av bostadslösheten. En trygg plats kan också vara en skyddsbostad eller ett skyddshus som erbjuds av säkerhetsföretag. Men att erbjuda en bostad åt en klient som utsätts för våld i nära relationer och inom familjen är inte skyddshemstjänster och i en sådan situation bekostar kommunen eventuellt boende i skyddshem enligt socialvårdslagen.

Efter en period i skyddshem ska klienten och de medföljande minderåriga barnen vid behov erbjudas stöd enligt socialvårdslagen för att förebygga att psykiska problem uppstår eller fördjupas. Öppenvården hör till en kommuns sedvanliga social- och hälsovårdsverksamhet och kommunens skyldighet att sköta åtgärder som ska utföras som öppenvård härleds ur socialvårdslagen. Utskottet inskräpper att efter en krisperiod på skyddshem behövs ofta långvarig eftervård som också kräver specialkompetens i våldsförebyggande arbete. Skyddshemmets och kommunens öppna tjänster måste fungera smidigt för att de som utsätts för våld ska få hjälp.

Eftersom skyddshemsarbetet i Finland av hävd har varit starkt knutet till barnskydd har

skyddshemstjänsterna främst planerats för barnfamiljer. Det har i vissa avseenden försvårat också polismyndigheternas möjligheter att hänvisa personer som utsatts för eller hotas av våld till den hjälp de behöver. Det gäller t.ex. äldre som behandlats illa. Utskottet välkomnar att 6 § i lagförslaget definierar användargruppen för skyddshemstjänsterna på ett sätt som garanterar tillträde för såväl kvinnor som män, ensamma eller tillsammans med sina minderåriga barn. Det är viktigt också för att åtgärda hjälpbehovet hos invandrare. Utskottet tillmäter stor betydelse åt att man kan komma till ett skyddshem utan remiss, på eget initiativ eller på anvisning av en myndighet eller vem som helst som har märkt behovet av skyddshem.

Att ordna skyddshemsverksamhet

När ansvaret för att ordna skyddshemsverksamhet övergår till staten kommer Institutet för hälsa och välfärd (THL) att se till att verksamheten ordnas genom att ingå avtal med producenter av skyddshemstjänster. Tjänsterna kan enligt lagförslaget i praktiken produceras av alla parter som gör det i nuläget, dvs. kommuner och privata tjänsteproducenter enligt samma kriterier. Men till tjänsteproducenter som får statlig ersättning väljs bara de som uppfyller de grundförutsättningar som fastställs i lagen. Valet görs av THL. De nationella kvalitetsrekommendationerna för skyddshemstjänsterna fungerar enligt propositionen som utgångspunkt när förutsättningarna bedöms och de viktigaste av dem ska utfärdas på förordningsnivå.

Enligt propositionsmotiven anses skyddshem med minst sju familjeplatser vara mest kostnadseffektiva. Eftersom det också finns små skyddshem i Finland föreslås en övergångstid på 2-3 år för att utveckla storleken på skyddshemmen. I ett försök som pågår i östra Finland är syftet att finna en modell för skyddshem för områden med långa avstånd. Avsikten är att mindre skyddshem kan vara fjärrenheter till ett större regionalt centralt skyddshem. Avtal om fjärrskyddshem träffas i ett avtal mellan THL och det centrala skyddshemmet.

Utskottet anser att för att skyddshemstjänsternas regionala tillgänglighet ska kunna säkerställas måste det finnas små skyddshemsenheter också i framtiden. I motiven beskrivs strävan att placera en fjärrenhet i samband med andra tjänster så att personal som specialiserar sig på krisarbete finns att tillgå. Det är ändamålsenligt, anser utskottet. Utskottet noterar också behovet av att utbilda social- och hälsovårdspersonal för krishjälp.

Finansiering av skyddshemsverksamhet

Utskottet understryker att för att skyddshemstjänster ska finnas att tillgå som närservice måste nätverket av skyddshem utvidgas och antalet platser måste ökas. I dagsläget har Finland 20 skyddshem med sammanlagt 120 familjeplatser. Antalet platser är ännu inte i närheten av åläggandet i Istanbulkonventionen. För att skyddshemstjänsterna ska kunna tryggas i enlighet med Europarådets rekommendation måste platserna vara sammanlagt ca 530.

I 2015 års budget reserverar regeringen 8 miljoner euro för skyddshemsverksamhet. Enligt utredning till utskottet är beloppet för litet för att kunna garantera att skyddshemsverksamheten fortgår ens i nuvarande omfattning. Behovet av finansiering klarnar när lagstiftningen verkställs men för att upprätthålla verksamheten i nuvarande omfattning behövs enligt en uppskattning som utskottet tagit del av på årsnivå ca 11,5 miljoner euro.

Utskottet ser det som nödvändigt att regeringen redan under nästa år avsätter mer pengar för skyddshemsverksamheten genom en tilläggsbudget. En anslagsökning är nödvändig också i ramen för statsfinanserna för att de tjänsteproducenter som ingår avtal ska kunna utveckla sin verksamhet på lång sikt. Utskottet vill påpeka att även om de ersättningar som betalas ut binds till det årliga eurobeloppet i statsbudgeten skulle det stå i strid med lagens syfte att minska anslaget så att verksamheten inte kan svara mot behovet av krishjälp eller att ersättningen inte motsvarar kostnaderna.

Verkställande och uppföljning

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2015. Tiden för att verkställa lagen är mycket kort vilket gör att Institutet för hälsa och välfärd inte hinner bereda de avtal som ska ingås med tjänsteproducenterna innan lagen träder i kraft. Utskottet anser det vara av primär vikt att den nuvarande skyddshemsverksamheten fortgår utan störningar och att kommunerna ger klienter i behov av skyddshemstjänster betalningsförbindelser även om kommunerna inte längre ansvarar för kristjänsterna från början av året. Dessutom vill utskottet påpeka att THL behöver tillförsäkras tillräckliga resurser för att sköta den nya uppgiften.

Utskottet föreslår att ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget preciseras så att kommunerna kan kompenseras för de medel som de använder för akut krisvård inom skyddshemstjänsten från början av 2015 till senast den 30 juni 2015, då avtalen för att producera skyddshemstjänster har ingåtts. Avsikten är att avtalen ingås för fem år i sänder för att planeringen av verksamheten ska vara mer stabil och samtidigt kan byråkratin minskas då bedömningar om skyddshemmets behörighet inte behöver genomgås årligen.

Utskottet lägger vikt vid att verkställandet av lagen följs och att det utvärderas hur ansvaret för anordnande och finansieringen fungerar. Vid utvärderingen bör det också granskas hur väl kris hjälpen fungerar i förhållande till systemet med social- och hälsovårdstjänster. Utskottet föreslår ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

Detaljmotivering

5 §. *Skyddshemstjänster.* Enligt paragrafens 2 mom. bedöms behovet av och längden på skyddshemsperioden av direktören för skyddshemmet tillsammans med sin personal som är specialiserad på familjevåld och våld i nära relationer. Utskottet föreslår att i stället för direktören för skyddshemmet ska bedömningen göras av en ansvarig person i skyddshemmet.

8 §. *Förutsättningar för produktion av skyddshemstjänster.* I paragrafens 1-3 mom. föreskrivs om villkor för att bli godkänd som producent av skyddshemstjänster, bl.a. krav på personalens utbildning. Utskottet föreslår att bemyndigandet att utfärda förordning i 4 mom. ska definieras så att statsrådet genom förordning kan utfärda närmare bestämmelser om villkoren för att producera tjänsten.

10 §. *Ersättning som betalas av statens medel och hur den bestäms.* Enligt paragrafens 1 och 2 mom. avtalar Institutet för hälsa och välfärd årligen med dem som producerar skyddshemstjänster om ersättningsbeloppet inom ramen för det anslag som anvisats i statens budget samt delar ut den i förskott till tjänsteproducenterna.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om grunderna för utdelningen. Utskottet föreslår att grunderna ändras så att i stället för arealen i verksamhetsområdet och antalet anmälningar om våld i nära relationer som har kommit till polisen beaktas invånarantalet i verksamhetsområdet, kostnaderna för skyddshemstjänsterna under året före budgetåret samt tjänsteproducentens uppgifter för innevarande räkenskapsperiod och nästa års budgetförslag. Invånarantalet är relevant för dimensioneringen av den regionala mängden familjeplatser och den väntade användningen av skyddshemmet. På grundval av kostnaderna för skyddshemstjänsterna beräknas priset på en familjeplats.

Utskottet föreslår att paragrafen kompletteras med ett nytt 4 mom. som föreskriver om hur kostnaderna för en ny producent av skyddshemstjänster bestäms då tidigare bokslutsuppgifter inte finns att tillgå. Den kommande verksamheten granskas genom att jämföra med skyddshem i samma storleksordning och genomsnittet av dessa uppgifter tas som kostnadsberäkning; vidare granskas uppgifterna i producentens budget för det kommande året. I övrigt samlas samma bakgrundsinformation för nya producenter som för andra.

Utskottet föreslår att i bemyndigandet att utfärda förordning i 4 mom. som blir 5 mom. formuleras en möjlighet att utfärda bestämmelser

om viktningen av bestämningsgrunderna och om fördelning av ersättningen genom förordning av statsrådet.

11 §. Redovisning för användning av ersättning, återbetalning av ersättning och ny utdelning. Utskottet föreslår att skyldigheten enligt paragrafens 1 mom. att ge THL uppgifter om användningen av ersättningen ska preciseras till att gälla föregående finansår.

12 §. Allmän ledning, styrning och tillsyn. Utskottet föreslår att paragrafens 2 mom. ska definiera att Institutet för hälsa och välfärd samordnar verkställandet och styr verksamhetspraxis samt upprättar anvisningarna. Institutet ansvarar för att verksamheten blir rikstäckande, däremot hör ärenden som gäller våld i nära relationer i fråga om lagstiftningen om social- och hälsovården till social- och hälsovårdsministeriet.

Utskottet föreslår att bestämmelserna om tillsyn över skyddshemsverksamheten för klarhetens skull avskiljs från 2 mom. till ett eget 3 mom. Avsikten har inte varit att ändra praxis för tillsyn och tillstånd från nuläget. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården samt regionförvaltningsverken övervakar skyddshemsverksamheten inom sitt verksamhetsområde. På tillsynen över skyddshemsverksamheten tillämpas i fråga om kommunalt producerad skyddshemsverksamhet bestämmelserna i 55 och 56 § i socialvårdslagen (710/1982) samt i fråga om privata producenter av socialtjänster lagen om privat socialservice (922/2011).

15 §. Övergångsbestämmelser. Utskottet föreslår att lagen kompletteras med en ny paragraf

om övergångsbestämmelser eftersom THL inte hinner ingå de avtal med tjänsteproducenterna som avses i 9 § innan lagen träder i kraft. THL ingår avtal med producenten av skyddshemsverksamheten om produktionen av skyddshemstjänsterna samt om ersättningsbeloppet senast den 30 juni 2015.

Enligt paragrafens 2 mom. kompenserar THL kommunerna för kostnader använda för att ersätta kostnader för akut krisvård på grund av våld i nära relationer och inom familjen efter att denna lag trätt i kraft, dock högst tills skyddshemmets i 1 mom. avsedda avtal trätt i kraft, eller till den 30 juni 2015. Kommunerna söker ersättning hos Institutet för hälsa och välfärd senast den 15 augusti 2015. Av ansökan ska framgå ansökarens namn, vilket skyddshem det gäller, den aktuella kommunens antal klienter i skyddshem och den tid som tillbringats i skyddshem och avgiftsbelopp.

Enligt paragrafens 3 mom. ska den som producerar skyddshemstjänster meddela THL motsvarande uppgifter senast när avtalet ingås. Uppgifter behövs kommunvis om klientmängder, ersättningar och klienternas vistelsetider. På grundval av uppgifterna avdras motsvarande summa från förhandsersättningen för produktion av skyddshemstjänsten.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om skyddshem och ersättning som betalas av statens medel till producenter av skyddshemstjänster

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—4 §
(Som i RP)

5 §
Skyddshemstjänster

(1 mom. som i RP)
Skyddshemmets ansvariga person bedömer tillsammans med sin personal som är specialiserad på krisarbete av våld i nära relationer att bedöma längden på skyddshemspanperioden.
(3 mom. som i RP)

6 och 7 §
(Som i RP)

8 §
Förutsättningar för produktion av skyddshemstjänster

(1—3 mom. som i RP)
Närmare bestämmelser om förutsättningarna för produktion av skyddshemstjänster får utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 §
(Som i RP)

10 §
Ersättning som betalas av statens medel och hur den bestäms

(1 och 2 mom. som i RP)

Som grunder för fördelningen beaktas invånarantalet och arealen i tillhandahållarens verksamhetsområde och kostnaderna för skyddshemstjänsterna året innan finansåret samt tjänsteproducentens uppgifter för den pågående räkenskapsperioden och nästa års budgetförslag.

När avtal ingås med en ny producent av skyddshemstjänster tillämpas på tjänsteproducenten medelvärden beräknade på bokslutsuppgifter hos andra producenter av skyddshemstjänster i samma storleksordning och uppgifter i den nya tjänsteproducentens förslag till budget för följande år. I övrigt samlas samma bakgrundsinformation av nya producenter som av andra. Informationen från alla producenter av skyddshemstjänster hanteras enligt samma principer (Nytt 4 mom.).

Närmare bestämmelser om viktning av bestämningsgrunderna för den ersättning som betalas av statens medel och om fördelning av ersättningen får utfärdas genom förordning av statsrådet.

11 §

Redovisning för användning av ersättning, återbetalning av ersättning och ny utdelning

Varje producent av skyddshemstjänster ger årligen Institutet för hälsa och välfärd en redovisning om de kostnader som verkställandet av avtalet om tjänsteproduktion orsakat under det föregående finansåret. Redovisningen gäller användningen av den ersättning som i förskott delats ut av statens medel och dess överskridande eller ersättning som blivit oanvänd. I samband med redovisningen kan tjänsteproducenten sam-

tidigt ansöka om komplettering av den ersättning som betalats ut i förskott.

(2 och 3 mom. som i RP)

12 §

Allmän ledning, styrning och tillsyn

(1 mom. som i RP)

Institutet för hälsa och välfärd svarar för samordningen och styrningen av den riksomfattande skyddshemsverksamheten samt kvalitetskontrollen. (Utesl.)

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården samt regionförvaltningsverken övervakar skyddshemsverksamheten inom sitt verksamhetsområde. På tillsynen över skyddshemsverksamheten tillämpas i fråga om kommunalt producerad skyddshemsverksamhet 55 och 56 § i socialvårdslagen (710/1982) samt i fråga om privata producenter av socialtjänster lagen om privat socialservice (922/2011). (Nytt)

13 och 14 §
(Som i RP)

15 § (Ny)

Övergångsbestämmelser

Institutet för hälsa och välfärd ska senast den 30 juni 2015 med producenten av skyddshem-

sverksamheten ingå ett i 9 § avsett avtal om produktionen av skyddshemstjänsterna och om ersättningsbeloppet.

Institutet för hälsa och välfärd kompenserar kommunerna för kostnader för ersättning för akut krisvård på grund av våld i nära relationer och inom familjen i enlighet med denna lag efter det att denna lag trätt i kraft, dock högst tills skyddshemmets i 1 mom. avsedda avtal trätt i kraft eller till den 30 juni 2015. Kommunerna ska ansöka om ersättning hos Institutet för hälsa och välfärd senast den 15 augusti 2015. Av ansökan ska framgå den sökandes namn, vilket skyddshem det gäller, den aktuella kommunens antal klienter i skyddshem, den tid som tillbringats i skyddshem och avgiftsbeloppen.

Den som producerar skyddshemstjänster ska meddela Institutet för hälsa och välfärd motsvarande uppgifter senast när avtalet ingås. Uppgifter behövs kommunvis om antalet klienter, ersättningar och klienternas vistelsetider. På grundval av uppgifterna avdras motsvarande summa från förhandsersättningen för produktion av skyddshemstjänster.

*Institutet för hälsa och välfärd betalar producenterna av skyddshemstjänster de avtalsbase-
rade ersättningarna senast den 30 juni 2015. Ersättningar till kommunerna ska betalas senast den 15 september 2015.*

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen följer lagens verkställande och bedömer hur ansvaret för anordnande och fi-

nansieringen av skyddshemsverksamheten fungerar liksom också hur väl krishjälpen fungerar i förhållande till systemet med social- och hälsovårdstjänster.

ShUB 29/2014 rd — RP 186/2014 rd

Helsingfors den 2 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Rehula /cent
vordf. Anneli Kiljunen /sd
medl. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Johanna Jurva /saf
Merja Kuusisto /sd
Sanna Lauslahti /saml
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd
Lasse Männistö /saml

Hanna Mäntylä /saf
Mikael Palola /saml
Terhi Peltokorpi /cent
Sari Sarkomaa /saml
Hanna Tainio /sd
Anu Vehviläinen /cent
Erkki Virtanen /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.