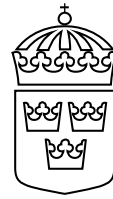


Regeringens proposition

2021/22:214



Stärkt rätt till personlig assistans –
grundläggande behov för personer som har en
psykisk funktionsnedsättning och ökad
rättssäkerhet för barn

Prop.
2021/22:214

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 mars 2022

Magdalena Andersson

Ardalan Shekarabi
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade ska tas bort från lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. De hjälpbehov som omfattas av det nämnda grundläggande behovet ska fortsatt berättiga till personlig assistans och regleras genom nya bestämmelser. I propositionen föreslås därför att stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom ska bli ett grundläggande behov enligt LSS. Vidare föreslås att kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som en enskild med en psykisk funktionsnedsättning behöver för att han eller hon själv ska klara att tillgodose något av de grundläggande behoven personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation med andra, ska beaktas som en del av hjälpen med det grundläggande behovet i fråga. Något krav på ingående kunskaper om den enskilde ska inte gälla enligt de nya bestämmelserna.

I propositionen lämnas även förslag som innebär att föräldraansvaret enligt föräldrabalken ska beaktas vid bedömningen av ett barns behov av personlig assistans genom att det görs schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt LSS.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	7
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Bakgrund.....	10
4.1	Funktionshinderspolitisk utgångspunkt	10
4.2	Barnkonventionen	11
4.3	Grundläggande reglering om personlig assistans	11
4.4	Innebörden av insatsen personlig assistans enligt förarbetena till LSS	12
4.5	Det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.....	13
4.5.1	Behovets innebörd enligt rättspraxis	13
4.6	Föräldraansvaret	14
4.6.1	Rättslig reglering	14
4.6.2	Föräldraansvaret i rättspraxis	15
4.7	Utvecklingen av antalet assistansmottagare	16
5	Stärkt rätt till personlig assistans för personer som har en psykisk funktionsnedsättning.....	19
5.1	Det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade tas bort.....	19
5.2	Behov av stöd för att förebygga vissa beteenden och minska risken för skador till följd av sådana beteenden blir ett nytt grundläggande behov.....	21
5.3	Kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser ska beaktas som en del i det grundläggande behov som de avser att tillgodose	30
6	Ett avgränsat och mer rättssäkert föräldraavdrag	35
6.1	Föräldraansvaret ska beaktas genom ett schabloniserat föräldraavdrag.....	35
6.2	Vissa stödbehov ska undantas från föräldraavdrag	41
6.3	Föräldraavdragens storlek bör regleras i förordning	44
6.4	Barnets bästa behöver inte regleras särskilt när det gäller personlig assistans	46
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	47
8	Konsekvenser.....	48
8.1	Effekt av förslagen på antal personer med personlig assistans och antal timmar med personlig assistans	48
8.1.1	Effekter av förslag om grundläggande behov	48

8.1.2	Effekt av förslaget om ett mer avgränsat och rättssäkert föräldraavdrag.....	52
8.1.3	Hur snabbt kommer reformen få full effekt?	53
8.2	Konsekvenser för staten	54
8.2.1	Konsekvenser för statens finanser	54
8.2.2	Konsekvenser för Försäkringskassan	55
8.2.3	Konsekvenser för domstolar	55
8.2.4	Konsekvenser för IVO	55
8.3	Konsekvenser för kommuner.....	56
8.3.1	Konsekvenser för kommunernas ekonomi	56
8.3.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	57
8.4	Sammantagen effekt på de offentliga finanserna och förslag till finansiering	58
8.4.1	Förslag till finansiering.....	59
8.5	Konsekvenser för den assistansberättigade, familjer och anhöriga	60
8.6	Konsekvenser för barn.....	60
8.7	Konsekvenser för jämställdheten.....	61
8.8	Konsekvenser för möjligheterna att uppnå det funktionshinderspolitiska målet.....	62
8.9	Konsekvenser för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen.....	62
8.10	Konsekvenser för personliga assistenter.....	63
8.11	Konsekvenser för assistansanordnare	63
8.12	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	63
8.13	EU-rättsliga konsekvenser.....	64
9	Författningskommentar.....	64
9.1	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	64
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	66
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37), i nu relevanta delar.....	74
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag, i nu relevanta delar	78
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	84
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	85
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 2022	86

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 51 kap. 6 och 11 a §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap.

6 §¹

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. *Detta gäller dock inte till den del hjälpbehovet avser*

- 1. andning,*
- 2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,*
- 3. måltider i form av sondmatning, eller*
- 4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.*

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Detta ska göras genom schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Föräldraavdrag ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Avdrag ska dock inte göras till den del hjälpbehovet avser

¹ Senaste lydelse 2020:440.

1. andning,
 2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
 3. måltider i form av sondmatning,
 4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider,
 5. grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år,
 6. andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år, eller
 7. andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.
- Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek.*

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen enligt 3 §.

11 a §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen

1. meddela ytterligare föreskrifter om sådana belopp som avses i 11 § första och andra styckena, och

2. meddela föreskrifter om i vilken omfattning tid som avses i 9 a § *andra* stycket 1 och 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade berättigar till assistansersättning.

2. meddela föreskrifter om i vilken omfattning tid som avses i 9 a § *fjärde* stycket 1 och 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade berättigar till assistansersättning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Prop. 2021/22:214

Härigenom föreskrivs att 9 a och 9 f §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §¹

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med *andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov)*. Hjälp med andning eller med måltider i form av sonmatning ska anses som sådant stöd, oavsett hjälpens karaktär.

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med *ett eller flera grundläggande behov. Med grundläggande behov avses*

1. andning,
 2. personlig hygien,
 3. måltider,
 4. av- och påklädning,
 5. kommunikation med andra,
- och

6. stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom.

Om den enskilde på grund av en psykisk funktionsnedsättning behöver kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser för att han eller hon själv ska klara att tillgodose ett grundläggande behov som avses i första stycket 2–5, ska sådana insatser beaktas som en del av hjälpen med det grundläggande behovet.

Hjälp med behov enligt första stycket 1 och 6 ska anses som hjälp med grundläggande behov, oavsett hjälpens karaktär. Detta gäller även hjälp med måltider i form av sonmatning och hjälp i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om

¹ Senaste lydelse 2020:441.

Prop. 2021/22:214 behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med andning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider. Personlig assistans för andra personliga behov avser även

1. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),

2. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts.

9 f §²

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. *Detta gäller dock inte till den del hjälpbehovet avser*

1. andning,

2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,

3. måltider i form av sondmatning, eller

4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Detta ska göras genom schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a §. Föräldraavdrag ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov,

dels från andra personliga behov. Avdrag ska dock inte göras till den del hjälpbehovet avser

- 1. andning,*
- 2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,*
- 3. måltider i form av sondmatning,*
- 4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider,*
- 5. grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år,*
- 6. andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år, eller*
- 7. andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.*

Regeringen får meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek.

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen av behovet av personlig assistans.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen gav i januari 2020 en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågeställningar inom personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (dir. 2020:3). Utredningen tillsattes mot bakgrund av en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (januariavtalet). Utredaren skulle se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser. Vidare skulle utredaren analysera och ge förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kunde stärkas. Utredaren skulle även göra en översyn av hur föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans kunde smalnars av.

I maj 2021 överlämnades betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37). I betänkandet lämnas förslag som avser egenvård, personlig assistans vid behov av sjukvårdande insatser, nya grundläggande behov samt stärkt personlig assistans för barn. En sammanfattning av betänkandet i nu relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i nu relevanta delar finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2021/04587).

I propositionen behandlas förslagen i betänkandet med undantag av förslaget om personlig assistans i form av kontinuerligt stöd på grund av varaktig eller långvarig medicinsk problematik samt de förslag som rör egenvård och personlig assistans vid sjukvårdande insatser. Regeringen behandlar dessa frågor i lagrådsremissen Stärkt rätt till personlig assistans vid behov av egenvård, som beslutats denna dag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.

4 Bakgrund

4.1 Funktionshinderspolitisk utgångspunkt

Regeringens funktionshinderspolitik utgår från Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund.

I november 2017 antogs det nationella målet för funktionshinderpolitiken (prop. 2016/17:188). Fyra områden prioriterades: principen om universell utformning, befintliga brister i tillgängligheten, individuella stöd och lösningar för individens självständighet, och att förebygga och motverka diskriminering. I propositionen framhöll regeringen bl.a. att individuella stöd och lösningar kan vara avgörande för individens möjlighet till delaktighet. Men att sådant stöd bör ses som komplement i förhållande till den generella tillgängligheten i samhället och att det kan ses som kompensation av brister i samhällets utformning eller kompensation av funktionsförmåga. Exempel på lösningar som gavs var hjälpmedel, led-sagning och personlig assistans. Det angavs att sådana lösningar strävar efter att säkerställa oberoende, självbestämmande och självständighet hos individen och möjliggöra delaktighet i samhället. Vidare framhölls att det är nödvändigt att individuella stöd och lösningar håller hög kvalitet och hög rättssäkerhet, vilket bl.a. innebär att det finns likvärdighet över landet. Dessutom ska de präglas av en hög grad av självbestämmande för individen samt att individen har möjlighet att vara delaktig i utformning och beslut.

4.2 Barnkonventionen

Den 1 januari 2020 blev FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) svensk lag. Det innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen. Barnets rättigheter ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. En inkorporering av barnkonventionen bidrar till att synliggöra barnets rättigheter. Det är ett sätt att skapa en grund för ett mer barnrättsbaserat synsätt i all offentlig verksamhet.

4.3 Grundläggande reglering om personlig assistans

Av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, framgår att lagen innehåller bestämmelser om insatser för personer med bl.a. utvecklingsstörning eller andra stora och varaktiga funktionshinder som förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

I 7 § första stycket LSS föreskrivs att personer som omfattas av lagen har rätt till olika insatser enligt 9 § om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt. Enligt 9 § 2 är en av insatserna biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans.

Med personlig assistans avses enligt 9 a § första stycket LSS ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den

Prop. 2021/22:214 funktionshindrade (grundläggande behov). Av andra stycket i paragrafen framgår att den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov även har rätt till sådan insats för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt.

Om en person behöver personlig assistans för grundläggande behov som i genomsnitt omfattar mer än 20 timmar i veckan, kan han eller hon ha rätt till statlig assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

4.4 Innebörden av insatsen personlig assistans enligt förarbetena till LSS

Införandet av insatsen personlig assistans var en betydelsefull nyhet 1994 när LSS ersatte den tidigare lagstiftningen om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda. Insatsen ägnades därför stort utrymme i propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade (prop. 1992/93:159 s. 63–68). Personer som behöver mycket omfattande hjälp eller hjälp av mycket privat karaktär borde enligt propositionen ges ett avgörande inflytande på vem som ska ge hjälpen. Assistansen skulle dock vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Avgörande borde vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller att kommunicera med andra. I kommentaren till lagrummet (a. prop. s. 174 f.) upprepas att rätten till personlig assistans är avsedd att omfatta svårt funktionshindrade som behöver hjälp med den personliga hygien, med intagande av måltider och med annan personlig service. Den enskilde ska ha ett klart behov av personlig assistans i de situationer det är fråga om. Det ska finnas ett behov av assistans för att klara sådana mycket personliga angelägenheter som den personliga hygien, att inta måltider eller att kommunicera. Insatsen bör alltså vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade fall. Något krav på att stödbehovet ska ha en viss tidsmässig omfattning finns inte. Dock har tidsfaktorn givetvis betydelse. Ju större stödbehovet är i tid desto mer talar omständigheterna för att den enskilde har rätt till biträde av assistent.

Definitionen av personlig assistans i 9 a § LSS infördes den 1 juli 1996. Ändringarna ansågs som förtydliganden i regelsystemet utan någon förändring av de grundläggande principerna för personlig assistans. I propositionen Vissa frågor om personlig assistans (prop. 1995/96:146 s. 13) anfördes att det borde klargöras att personlig assistans ska avse individuellt anpassade hjälpinsatser åt den som på grund av sitt funktionshinder behöver praktisk hjälp i vardagliga situationer. Det skulle tydliggöras vilka hjälpbehov som, efter en individuell prövning, krävs för att personlig assistans ska komma i fråga. Klargörandet innebar att det främst var personer med fysiska funktionshinder och med de mest omfattande behoven som blev berättigade till insatsen personlig assistans. Personer som helt eller i stor utsträckning själva klarar av att sköta sina personliga behov och som enbart har behov av motivations- och aktiveringsinsatser borde inte ha rätt till personlig assistans. Undantagsvis borde även personer med psykiska funktionshinder kunna vara berättigade till personlig assistans. Så borde

kunna vara fallet där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret ställer krav på sådan praktisk hjälp som är en förutsättning för att den enskildes grundläggande behov ska kunna tillgodoses.

Riksdagen godtog i huvudsak förslagen i propositionen, men gjorde en viss ändring av lydelsen av den nya 9 a §. Ändringarna innebar dels att det gjordes ett tillägg om att funktionshindren skulle vara ”stora och varaktiga”, dels att ”praktisk hjälp” ändrades till endast ”hjälp”, dels att de grundläggande behoven utökades med ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”. I socialutskottets betänkande (bet. 1995/96:SoU 15 s. 12) angavs bl.a. att införandet av en definition i LSS av begreppet personlig assistans inte fick innebära att någon grupp som för närvarande enligt praxis omfattades av lagstiftningen helt utestängdes från insatsen personlig assistent. Personer med enbart psykiska funktionshinder borde enligt utskottet även i fortsättningen vara berättigade till personlig assistans i vissa speciella fall, nämligen där karaktären och omfattningen av det psykiska funktionshindret medförde behov av hjälp med de grundläggande behoven. Utskottet anförde att en person på grund av sitt funktionshinder kan vara helt ur stånd att själv klara sin hygien eller få i sig mat. Den i propositionen föreslagna lydelsen av 9 a § borde enligt utskottet ändras i enlighet med det anförda. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

4.5 Det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade

4.5.1 Behovets innebörd enligt rättspraxis

I Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) avgörande HFD 2020 ref. 7 sammanfattas rättspraxis kring det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Av HFD:s beskrivning av rättsläget framgår i huvudsak följande (se p. 24–29 i avgörandet).

Syftet med att införa en definition av personlig assistans var inte att vidga tillämpningsområdet avseende vilken typ av behov som den enskilde ska behöva hjälp med utan det skulle alltjämt vara fråga om de i tidigare förarbeten angivna basala behoven, under förutsättning att hjälpen är av mycket integritetskänslig karaktär (jfr HFD 2015 ref. 46). Den ursprungliga tanken var alltså inte att tillägget ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” skulle utgöra ett självständigt grundläggande behov.

Regleringen bör i stället förstås så att psykiskt funktionsnedsatta personer kan få personlig assistans för kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som syftar till att förmå personen att själv tillgodose något av de grundläggande behoven (jfr RÅ 2000 not. 97). Hjälpen är då inte av praktisk natur eftersom personen i fråga rent fysiskt har förutsättningar för att klara detta, men stödet ska ändå anses utgöra ett grundläggande behov. Hjälpen måste emellertid vara av kvalificerad natur och innebära något mer än vägledning, påminnelser och instruktioner. Ett mer

Prop. 2021/22:214 allmänt stöd utgör inte ett grundläggande behov, men kan däremot vara ett annat personligt behov (prop. 1995/96:146 s. 13, jfr RÅ 1997 ref. 28 och RÅ 2003 ref. 33 samt RÅ 2010 ref. 17).

Vid sidan av detta har i rättspraxis tillägget ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” ansetts ge stöd för att sådan aktiv tillsyn av övervakande karaktär som behövs för att begränsa allvarliga konsekvenser av ett utagerande beteende också ska betraktas som ett grundläggande behov för psykiskt funktionsnedsatta personer (jfr RÅ 1997 ref. 23 I, RÅ 2000 not. 97 och RÅ 2010 ref. 17). Tillsynen måste behövas för att begränsa risken för att den funktionsnedsatte personen skadar sig själv, andra personer eller egendom.

Personlig assistans för annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionsnedsatte kan endast ges till personer som har en psykisk funktionsnedsättning. Av detta följer att ett behov av aktiv tillsyn av övervakande karaktär måste ha sin grund i den psykiska funktionsnedsättningen. Ett tillsynsbehov som beror på något annat kan däremot inte anses utgöra ett grundläggande behov (jfr HFD 2015 ref. 46).

4.6 Föräldraansvaret

4.6.1 Rättslig reglering

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det enligt 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken och 9 f § LSS bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter (se 6 kap. 2 § föräldrabalken).

Någon närmare vägledning om hur omfattningen av föräldraansvaret ska bedömas i praktiken ges inte i förarbetena. I samband med riksdagsbehandlingen 1996 av förslag till ändringar i LSS och den numera upphävda lagen (1993:389) om assistansersättning påpekade socialutskottet dock att det normala föräldraansvaret ska beaktas på så sätt att det bara är hjälpbehov som går utöver vad som är normalt för ett barn i motsvarande ålder som ska läggas till grund för bedömningen av behovet av personlig assistans. I utskottsbetänkandet står att ett annat sätt att uttrycka saken är att det är behovet av extra tillsyn och omvårdnad med anledning av ett funktionshinder som ska ligga till grund för bedömning och beslut om personlig assistans.

I samband med att föräldraansvaret infördes i 9 f § LSS den 1 juli 2020 angavs att den omständigheten att principen förs in i LSS inte är avsett att innebära någon ändring i sak utan ska betraktas som en kodifiering av gällande praxis. Det anfördes också att det enligt regeringens mening är en given utgångspunkt att en så central princip som föräldraansvaret inom den personliga assistansen bör framgå av lag. Principen om föräldraansvar infördes i LSS samtidigt som de undantag som framgår av bestämmelsens punkter 1–4 (andning, åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges, måltider i form av sondmatning, eller åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider).

När det gäller föräldransvar inom den personliga assistansen och assistansersättningen finns det inte några kompletterande bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter. Det har inte heller utfärdats några allmänna råd eller tagits fram något oberoende kunskapsstöd som är avsett att fungera som vägledning i hur föräldransvaret ska bedömas eller vad barn utan funktionsnedsättning normalt klarar av i en viss ålder.

4.6.2 Föräldransvaret i rättspraxis

Det saknas till stor del prejudikat kring avdraget för föräldransvar

Det finns relativt få avgöranden från HFD som rör tillämpningen av föräldransvaret vid personlig assistans och assistansersättning. En sammanfattning av rättspraxis lyder:

- En jämförelse ska göras med ett barn utan funktionsnedsättning. I avgörandet RÅ 2008 ref. 17 uttalade HFD att för små barn leder bedömningen av föräldransvaret i de flesta fall till att föräldrarna ska svara för barnets behov under ett visst antal timmar och att assistansersättning inte utgår för den tiden.
- Ett generellt begränsat föräldransvar för grundläggande behov vid tolv års ålder. I RÅ 1997 ref. 23 slog HFD fast att ett friskt barn vid tolv års ålder endast har ett begränsat behov av hjälp med de grundläggande behoven. Det bedömdes därför inte vara möjligt att med hänsyn till föräldransvaret bortse från någon nämnvärd del av tiden som krävdes för att tillgodose barnets grundläggande behov. Inget avdrag för föräldransvar gjordes.
- Ett begränsat föräldransvar för de grundläggande behoven kommunikation och aktiv tillsyn från nio års ålder. I RÅ 2010 ref. 17 uttalade HFD exempelvis att en nioåring utan funktionshinder normalt har omfattande kontakter med andra människor och aktiviteter tillsammans med andra barn utanför skoltid utan stöd från föräldrarna i kommunikationen.
- Inget avdrag vid mycket omfattande och speciella hjälpbehov. I ett fall, RÅ 2008 ref. 17, uttalade HFD att den omvårdnad som barnet behövde inte bara var mer omfattande jämfört med ett friskt barn utan även av en annan karaktär då det delvis rörde sig om vård av tekniskt slag. Därför skulle inget avdrag göras. I HFD 2011 not. 81 förelåg mycket omfattande och speciella stödbehov hos ett treårigt barn. Barnet behövde ett särskilt omhändertagande till följd av reaktioner i form av bl.a. sömnproblem, kräkningar och otillräckligt näringsupptag. Inget avdrag för föräldransvar gjordes.
- Viss arbetsledning ingår i föräldransvaret. I RÅ 2004 ref. 16 bedömde HFD att uppgiften att arbetsleda de personliga assistenterna till ett sexårigt barn inte var av sådan omfattning att det gick utöver en vårdnadshavares ansvar enligt föräldrabalken. Det aktuella arbetsledaransvaret omfattande föräldrarna själva samt en ytterligare person.

Försäkringskassans och kommunernas tillämpning av föräldraansvaret

Försäkringskassan har upprättat ett antal olika interna stöddokument för att stödja sina handläggare i bedömningen av föräldraansvaret i enskilda assistansärenden. I rättsliga ställningstaganden har myndigheten uttalat att behov av hjälp med kommunikation i vanliga sociala situationer utanför familj och förskola helt ska omfattas av föräldraansvaret till och med juli det år då barnet fyller sex år. Därefter ska dessa stödbehov inte omfattas av föräldraansvaret alls (Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2015:05). Vid bedömning av assistans i form av väntetid under dygnsvilan, ska jämförelse med barn i motsvarande ålder göras. Om föräldrarnas aktiva insatser eller uppvaknandena är så frekventa att de innebär att föräldrarnas sömn störs i en omfattning som en förälder till ett barn utan funktionsnedsättning normalt inte behöver förvänta sig, ska väntetiden inte anses ingå i det normala föräldraansvaret (Försäkringskassans rättsliga ställningstagande FKRS 2018:01). I en rättsfallsöversikt 2015 gick Försäkringskassan bl.a. igenom 57 kammarrättsavgöranden från perioden januari 2011-maj 2014. Försäkringskassan konstaterade att kammarrätterna i flera domar gjort generella avdrag för föräldraansvaret utan någon närmare tidsprecisering. Försäkringskassan fann även att kammarrätterna använde olika angreppssätt i sin bedömning av normalt föräldraansvar. I vissa fall hade domstolen inte beaktat något preciserat föräldraansvar, medan detta gjorts i andra. I några avgöranden konstaterades det att variationen av vad som kan anses som normalt föräldraansvar var betydande.

I Försäkringskassans vägledning sammanfattas myndighetens hållning till föräldraansvaret i assistansersättningen. Vägledningen bygger på de slutsatser som Försäkringskassan har dragit av rättspraxis och de självständiga ställningstaganden som myndigheten har gjort på området. Enligt vägledningen bör det, för barn som är yngre än tolv år, först utredas barnets totala behov av hjälp med grundläggande behov, och därefter för respektive grundläggande behov bedömas det totala behovet av hjälp som beror på funktionsnedsättningen. Vid bedömningen ska det jämföras med vad ett barn utan funktionsnedsättning i samma ålder behöver hjälp med. För barn som är tolv år eller äldre anges att behovet av personlig assistans för de grundläggande behoven ska bedömas på samma sätt som för vuxna. Om inte hela det uppgivna hjälpbehovet kan tillgodoses genom personlig assistans, ska det motiveras vad som inte kan tillgodoses och varför.

Sveriges kommuner har inte något gemensamt stödande dokument för bedömningen av personlig assistans till barn. I många kommuner finns dock interna riktlinjer eller vägledningar för handläggning av ärenden enligt LSS, där även föräldraansvaret vid bedömning av rätt till personlig assistans omnämns. Det förekommer även att man använder sig av de stöddokument som Försäkringskassan har tagit fram.

4.7 Utvecklingen av antalet assistansmottagare

Sedan reformens tillkomst 1994 har antalet personer som beviljats personlig assistans ökat kraftigt. Likaså har antalet beviljade timmar per

vecka och person ökat mer än vad som beräknades (prop. 1992/93:159) när reformen infördes. Från 2009 till 2015 var antalet mottagare av assistansersättning relativt stabilt omkring 16 000, men därefter har det skett en minskning. År 2020 uppgick antalet mottagare av assistansersättning till knappt 13 900 varav 45 procent flickor och kvinnor och 55 procent pojkar och män (Försäkringskassans rapport Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen 2021).

När det gäller kommunalt beslutad personlig assistans har antalet mottagare ökat under samma period. År 2020 uppgick antalet mottagare till 5 379 personer varav 45 procent var flickor och kvinnor och 55 procent pojkar och män, jämfört med 2010 då 3 600 personer hade kommunalt beslutad personlig assistans (Socialstyrelsen, Register över insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade).

Den samlade kostnaden för assistansersättningen uppgick 2020 till knappt 28 miljarder kronor, varav staten svarade för 23,5 miljarder kronor och kommunerna för 4,5 miljarder kronor. Kostnaderna för den kommunalt beslutade personliga assistansen uppgick 2020 till 7,1 miljarder kronor.

År 2020 hade kvinnor i assistansersättningen i genomsnitt 130,8 timmar assistans per vecka och män i genomsnitt 137,7 timmar. Flickor i assistansersättningen hade samma år i genomsnitt 110,6 timmar assistans per vecka och pojkar i genomsnitt 110,4 timmar. För kommunalt beslutad personlig assistans saknas uppgifter om genomsnittligt antal timmar per mottagare.

Orsaker till utvecklingen av assistansersättningen

Försäkringskassan har i sin rapport Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen (Försäkringskassan, 2020) beskrivit hur andelen avslag på ansökningar om assistansersättning ökade gradvis under två år, 2015 och 2016. I rapporten beskrivs att ökningen sammanföll med avgörandet HFD 2015 ref. 46, men också att Försäkringskassan samtidigt gjorde ytterligare förtydliganden av hur det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade ska utredas och bedömas. Förtydligandena motiverades av att Försäkringskassan i en rättslig kvalitetsuppföljning funnit brister i utredningar och bedömningar och att behovet upplevts som svårt att utreda och bedöma. I Försäkringskassans rapport Analys av minskat antal mottagare av assistansersättning (Försäkringskassan, 2020) beskrivs att Försäkringskassan i ett internt styrdokument (Domsnytt 2016:017) förtydligade att annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade förutsätter att en person behöver aktiv tillsyn av övervakande karaktär som bara kan utföras av någon med ingående kunskaper om personen. Med aktiv tillsyn av övervakande karaktär menades kvalificerade motivations- och aktiveringsinsatser samt aktiv tillsyn av övervakande karaktär på grund av ett utagerande beteende. Försäkringskassan förtydligade också att konsekvenserna av utebliven tillsyn, frekvensen på ingripandena och tillsynens karaktär måste beaktas vid bedömningen av om det krävs tillsyn. I rapporten anges att man för att kunna bedöma behovet av annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade, även behöver utreda om tillsynen kräver att assistenten hela tiden är i den försäkrades omedelbara närhet med möjlighet att direkt ingripa, och om en assistent behöver tillbringa längre tid tillsammans med den försäkrade för att skaffa sig

Prop. 2021/22:214 tillräckliga kunskaper för att kunna utföra tillsynen. Försäkringskassan beskriver i rapporten från 2020 att i dessa delar innebar förtydligandena i Domsnytt 2016:017 en justering av delar av en äldre rättsfallsöversikt. Försäkringskassans bedömning är att dessa förändringar tillsammans sannolikt har bidragit till att en ökad andel sökande får avslag. Det stödjande dokumentet Domsnytt 2016:017 har ersatts av Domsnytt 2020:012, där uppdateringar har gjorts med anledning av HFD 2020 ref. 7. I den domen sägs att det i praxis har krävts ingående kunskaper om den funktionshindrade med hänsyn till hans eller hennes svårigheter att kommunicera.

Försäkringskassan konstaterar i sitt rättsliga ställningstagande Psykisk funktionsnedsättning vid bedömning av grundläggande behov (FKRS 2015:07) att stödbehovet förutsätter att den som behöver stödet har en psykisk funktionsnedsättning och att behovet av hjälp är en följd av den psykiska funktionsnedsättningen. Försäkringskassan konstaterar vidare att det inte finns någon enhetlig definition av uttrycket ”psykisk funktionsnedsättning” men att det utifrån hur begreppet beskrivs i andra lagar och förarbeten bör definieras utifrån funktion och inte från diagnos. Det är således inte möjligt att enbart utifrån en viss diagnos och sjukdom eller ett visst tillstånd bedöma om det finns en psykisk funktionsnedsättning eller inte.

Försäkringskassans tvåårsomprövningar upphörde

Av 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken följde tidigare att rätten till assistansersättning skulle omprövas vartannat år, och vid väsentligt ändrade förhållanden. De så kallade tvåårsomprövningarna innebar att den enskildes (fortsatta) rätt till assistansersättning bedömdes i relation till aktuell reglering och praxis.

De förändringar i praxis som redogjorts för ovan medförde att personer som tidigare haft rätt till assistansersättning, inte längre ansågs uppfylla kriterierna för den.

I november 2017 aviserade regeringen ett åtgärds paket för den statliga assistansersättningen. Regeringen uttalade då att den anser att Försäkringskassan under en period ska upphöra med tvåårsomprövningar av rätten till assistansersättning.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2018 ändrades reglerna för omprövning av assistansersättning på så sätt att tvåårsomprövningarna ersattes med en bestämmelse som innebär att rätten till assistansersättning ska omprövas i den utsträckning som rätten har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade I propositionen Vissa förslag om personlig assistans (prop. 2017/18:87), som låg till grund för lagändringen, angavs att regeringen ville skapa bättre förutsägbarhet för enskilda och kommuner, och samtidigt förhindra att fler ingripande förändringar får genomslag för enskilda assistansberättigade utan att det har föregåtts av politiska beslut. Därför föreslog regeringen att tvåårsomprövningen tillfälligt skulle tas bort, men bedömde att den borde återinföras så snart det finns förutsättningar för det (se prop. 2017/18:78 s. 19).

Efter att tvåårsomprövningarna togs bort, är den huvudsakliga orsaken till att personer lämnar assistansersättningen att de avlider. Vilka, och hur många, personer som i dag får statlig assistansersättning men som inte

5 Stärkt rätt till personlig assistans för personer som har en psykisk funktionsnedsättning

5.1 Det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade tas bort

Regeringens förslag: Det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade ska tas bort från lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

De hjälpbehov som omfattas av det nämnda grundläggande behovet ska fortsatt berättiga till personlig assistans och regleras genom nya bestämmelser.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL)*, *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Kalmar kommun*, *Socialstyrelsen* och *Vårdföretagarna* tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade tas bort.

Förvaltningsrätten i Umeå, *Västra Götalandsregionen* och *Umeå kommun* anser att det är positivt att ovan nämnda grundläggande behov upphävs då begreppet är otydligt och tolkningen av vad som ryms inom begreppet genomgått stora förändringar genom rättstillämpningen.

Humana personlig assistans AB, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* m.fl. tillstyrker förslaget med motiveringen att det grundläggande behovet till följd av rättspraxis kommit att omfatta allt färre typer av stödbehov.

Försäkringskassan, *Funktionsrätt Uppsala* och *Region Jämtland Härjedalen* anför att det inte går att utesluta att förslaget kan leda till att vissa personer kommer att missgynnas därför att deras behov inte längre kommer att anses vara grundläggande behov.

Förvaltningsrätten i Karlstad, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Kammarrätten i Stockholm* anser att LSS och särskilt bestämmelserna om personlig assistans är i behov av en författningsteknisk översyn då regleringen har blivit svåröverskådlig.

Det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade bör tas bort

I 9 a § LSS anges vilka hjälpbehov som är grundläggande behov. Det är fråga om behov av hjälp med andning, personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Bestämmelsen infördes den 1 juli 1996 (se bet. 1995/96: SoU15) med syftet att förtydliga regelsystemet utan någon förändring av de grundläggande principerna för personlig assistans. Behov av hjälp med andning infördes som ett grundläggande behov i bestämmelsen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 november 2019 (se prop. 2018/19:145).

Utredningen föreslår att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade ska tas bort och att de behov som ska betraktas som grundläggande i stället ska specificeras i lag. En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig är positiva till förslaget.

Regeringens ambition är att den personliga assistansen ska vara långsiktigt stabil ur såväl ett individperspektiv som ur ett samhällsperspektiv. Vad gäller det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade konstaterar regeringen, i likhet med bl.a. *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Västra Götalandsregionen*, att begreppet är otydligt och att dess närmare innebörd har vuxit fram i den praktiska tillämpningen. Detta har inneburit att rätten till personlig assistans för detta behov blivit svårbedömd för såväl individer som myndigheter. Det är inte möjligt att utläsa av lagtexten vilka stödbehov som omfattas av det grundläggande behovet i fråga. Regeringen föreslår därför i likhet med utredningen att det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade tas bort och ersätts med specificerade bestämmelser om vilka behov som ska betraktas som grundläggande. Vilka dessa bestämmelser föreslås vara beskrivs i avsnitten 5.2 och 5.3.

Avsikten med att ta bort detta grundläggande behov och ersätta det med specificerade bestämmelser är att öka förutsägbarheten och stabiliteten i rätten till personlig assistans. *Försäkringskassan* m.fl. anför att det inte går att utesluta att de ändringar som utredningen föreslår kan leda till att personer som i dag omfattas av detta grundläggande behov inte kommer att rymmas inom de nya bestämmelserna. Regeringen kan emellertid konstatera att de bestämmelser som föreslås i denna proposition inte i något avseende innebär någon inskränkning av rätten till personlig assistans jämfört med tidigare. De ändringar som görs i fråga om vilket stöd som ska vara assistansgrundande görs samtliga i utvidgande riktning (se vidare avsnitten 5.2 och 5.3).

Utredningen bedömer att det finns skäl att avstå från att använda begreppen tillsyn, övervakning och ingripanden vid införandet av de nya grundläggande behoven i LSS. Uttrycken bidrar enligt utredningen till att skapa en bild av den enskilde som en icke-självbestämmande person som behöver övervakas, snarare än en person som är i behov av ett visst stöd för att tillgodose sina behov. Regeringen, liksom flera remissinstanser såsom *Göteborgs kommun* och *Riksföreningen JAG*, delar utredningens

bedömning vad gäller tillsyn och övervakning. Vad gäller begreppet ingripanden anser regeringen att begreppet är nödvändigt för att beteckna enskilda insatser av assistenten, till skillnad från begreppet stöd som betecknar hela det stöd som ges, vilket även innefattar löpande uppsikt över den enskilde av den personliga assistenten.

Lagteknisk översyn av bestämmelserna om personlig assistans

Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Umeå och Kammarrätten i Stockholm anser att bestämmelserna om personlig assistans i LSS behöver bli föremål för en lagteknisk översyn. Kammarrätten i Stockholm påpekar att många av bestämmelserna har förändrats och att vissa bestämmelser till följd av tillägg har blivit mycket omfattande. Förvaltningsrätten i Malmö anför att viktiga principer vid tillämpning av bestämmelserna inte går att utläsa i lagen utan framgår av praxis, vilket försvårar förståelsen. Förvaltningsrätten i Malmö lyfter även fram behovet av att omarbete LSS utifrån hur begreppen funktionsnedsättning och funktionshinder numera används.

Regeringens ambition är att den personliga assistansen ska vara långsiktigt stabil ur såväl ett individperspektiv som ett samhällsperspektiv. Att lagen är tydlig, enkel att förstå och lätt att överblicka är en viktig del i detta. Regeringen kan konstatera att bestämmelserna om personlig assistans i LSS har blivit svåröverskådliga och att det finns ett behov av en lagteknisk översyn.

Utredningen har inte haft i uppdrag att göra en sådan översyn som avses och frågan omfattas inte heller av detta lagstiftningsärende. Regeringen instämmer i behovet av en lagteknisk översyn och avser att återkomma i frågan.

5.2 Behov av stöd för att förebygga vissa beteenden och minska risken för skador till följd av sådana beteenden blir ett nytt grundläggande behov

Regeringens förslag: Stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom ska bli ett grundläggande behov enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Hjälp i form av sådant stöd ska anses som hjälp med grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär.

Regeringens bedömning: Något krav på ingående kunskaper om den enskilde bör inte gälla för stödet.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Enligt utredningens lagförslag ska stödet vara "kontinuerligt" och den enskilde ska behöva stödet "till följd av sitt funktionshinder". Utredningen lämnar inte något lagförslag som anger att hjälpen ska anses som hjälp med grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig, däribland *Försäkringskassan*, *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Linköpings kommun*, *Kalmar kommun* och *Socialstyrelsen* tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Enligt *Förvaltningsrätten i Umeå* kommer det nya stödet att innebära en stor utvidgning jämfört med nuvarande reglering.

Autism- och Aspergerförbundet tillstyrker förslaget då det bedöms återställa rätten till assistans för personer som genom förändrad rättspraxis förlorat densamma.

Landskrona kommun avstyrker förslaget och anför att ändamålet med insatsen personlig assistans är att tillgodose behov som är integritetsnära och av mycket privat karaktär och inte något som ska beviljas i förebyggande syfte. *Nationellt kompetenscentrum anhöriga* avstyrker förslaget och anför att ingående kunskaper om den funktionshindrade är nödvändiga för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda.

Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Vårdföretagarna*, *Humana assistans AB*, *Göteborgskoopertivet för Independent Living (GIL)*, *Jönköpings kommun*, *Linköpings kommun*, *Göteborgs kommun*, *Marks kommun* och *Försäkringskassan* önskar förtydliganden av begrepp och hur bedömningen av rätten till stöd ska göras om stödet ändrar innehåll och karaktär. *Bodens kommun*, *Göteborgs kommun* och *ISF* påpekar att behovet blir svårt att tidsbestämma.

Förvaltningsrätten i Malmö, *Göteborgs kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att förslaget i praktiken borde innebära att assistenten i vissa fall rent fysiskt behöver hindra den enskilde från det riskfyllda beteendet och att det därför behöver övervägas dels om och när en sådan insats får utföras av personliga assistenter med stöd av LSS eller socialförsäkringsbalken, dels om det i själva verket finns behov som kan tillgodoses endast med stöd av tvångsvårdslagstiftning, dels hur det ska bedömas om den enskilde alltid önskar att bli hindrad från sitt riskfyllda beteende. *SKR* anför av samma skäl att det behöver tydliggöras hur handläggarna ska göra bedömningen av vad som är frivilliga insatser och vad som skulle utgöra tvång. Även *Independent Living Institute (ILI)* betonar vikten av särskilda arbetssätt i de fall den enskilde till följd av funktionsnedsättning inte aktivt kan välja det enskilda stödet eller insatsen.

Kommunal, *Göteborgs kommun* och *Örebro kommun* tar upp frågan om risker vad gäller arbetsmiljön för de personliga assistenterna kopplat till förslaget.

Malmö kommun önskar ett förtydligande av distinktionen mellan detta grundläggande behov och tillsyn som ett övrigt hjälpbehov.

Funktionsrätt Uppsala och *Riksföreningen JAG* anser att det finns en risk att det föreslagna stödet inte omfattar den tillsyn som kan förebygga skador och risker och som i dag ges i form av ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”.

Socialstyrelsen anser att ordet ”fysisk” bör strykas då förslaget även bör omfatta psykisk skada. *Socialstyrelsen* anser vidare att stödet bör undantas från kravet på att vara integritetsnära.

SKR anför att det innebär en ändring i grundtanken om vad personlig assistans är om det inte ställs något krav på ingående kunskaper om den funktionshindrade. Enligt *SKR* krävs det särskilda överväganden om detta.

Vingåkers kommun anser att personlig assistans endast är en lämplig insats för de individer som själva kan styra insatsens utförande.

Örebro kommun anser att det är orimligt att det inte ska finnas krav på faktiska episoder och grad av intensitet i beteendet. Kommunen anser att det i stället är bättre att de kriterier som fastställts i rättspraxis vad gäller aktiv tillsyn ingår i det grundläggande behovet. Örebro kommun ser också en risk för att förslaget kan skapa osunda incitament för personer runt den enskilde att avstå från andra åtgärder som kan minska den enskildes hjälpbehov.

Försäkringskassan påpekar att eventuella svårigheter att genom utredning påvisa det föreslagna grundläggande behovet behöver bli föremål för fördjupade och noggranna analyser i den fortsatta beredningen av ärendet.

Ekobrottsmyndigheten ser risker med förslaget ur ett brottsförebyggande perspektiv och att utredningar av funktionsförmågan, stärkt kontroll av de intyg som utgör underlag för bedömning och andra kontrollmekanismer behöver säkerställas.

Jämställdhetsmyndigheten saknar en jämställdhetsanalys av förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det bör införas ett nytt grundläggande behov som avser stöd för att förebygga vissa riskfyllda beteenden

Dagens praxis innebär att det, inom det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde, kan beviljas personlig assistans för aktiv tillsyn av övervakande karaktär som behövs för att begränsa allvarliga konsekvenser på grund av den enskildes riskbeteende. Behovet ska ha sin grund i den enskildes psykiska funktionsnedsättning (se HFD 2015 ref. 46). Tillsynen ska vidare behövas för att begränsa risken för att den funktionsnedsatte skadar sig själv, andra personer eller egendom. Regeringen anser att ett sådant stöd är motiverat och bör finnas kvar. Regeringen föreslår därför, i likhet med utredningen, att det i LSS ska införas ett nytt grundläggande behov som omfattar detta stödbehov. Som framgår nedan innebär regeringens förslag till ett nytt grundläggande behov att rätten till personlig assistans utvidgas genom att det inte längre krävs att stödet förutsätter ingående kunskaper om den enskilde.

Något krav på ingående kunskaper om den enskilde bör inte längre ställas

Ett krav som i dag ställs för att ett behov av aktiv tillsyn av övervakande karaktär ska kunna utgöra ett grundläggande behov är att tillsynen ska förutsätta ingående kunskaper om den som ska ta emot stödet.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att ingående kunskaper om den enskilde inte ska vara en förutsättning för att beviljas stöd enligt det nya grundläggande behovet. Regeringen delar utredningens bedömning att för en person som behöver stöd från någon annan för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom, är stödet av så avgörande betydelse för dennes möjligheter att leva sitt liv och delta i samhällslivet på samma villkor som andra, att det saknas skäl för att även uppställa ett krav på ingående kunskaper om den enskilde.

Landskrona kommun avstyrker förslaget och anför att ändamålet med insatsen personlig assistans är att tillgodose behov som är av kvalificerad karaktär, vilket inte är förenligt med att ta bort kravet på ingående kunskaper. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anför att utredningens förslag innebär att det inte ställs något krav på ingående kunskaper om den enskilde vilket innebär en ändring i grundtanken om vad personlig assistans är. Regeringen bedömer dock att det är angeläget att kunna tillförsäkra den beskrivna målgruppen ett ändamålsenligt stöd, och finner att det inte är möjligt med mindre än att kravet på ingående kunskaper för att kvalificera sig för stödet tas bort.

Nationellt kompetenscentrum anhöriga avstyrker förslaget och anför att ingående kunskaper om den funktionshindrade är nödvändiga för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och att det, om formuleringen tas bort, finns risk att det inte läggs vikt vid denna kunskap i bedömningen av rätt till personlig assistans. Regeringens avsikt med de förändringar som föreslås i avsnitten 5.2 och 5.3 är att förtydliga vilka stödbehov som ska ge rätt till personlig assistans. Syftet är inte att i någon del sänka kvaliteten i insatsen på ett sådant sätt att den enskildes behov inte tillgodoses. Formuleringen har heller aldrig varit avsedd att beskriva kvaliteten i insatsen utan har i stället varit ett sätt att avgränsa det grundläggande behovet i fråga.

Det bör inte spela någon roll hur den enskildes riskbeteende betecknas

Aktiv tillsyn av övervakande karaktär syftar i dag till att begränsa allvarliga konsekvenser. Tillsynen ska behövas för att begränsa risken för att personen skadar sig själv, andra personer eller egendom (jfr HFD 2020 ref. 7 p. 27 och 28). Det finns i dag inget krav på att den enskildes riskbeteende måste betecknas på något särskilt sätt. Även om det ofta handlar om att den enskilde uppvisar ett utagerande beteende finns det, som *Lagrådet* påpekar, inget krav på att den enskildes riskbeteende ska betecknas som utagerande.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, *Socialstyrelsen* och *Riksföreningen JAG*, att benämningen på det beteende som ger upphov till stödbehovet inte bör vara avgörande för om stödbehovet ska kunna ge rätt till personlig assistans. Enligt regeringen bör det avgörande vara om personen, till följd av en psykisk funktionsnedsättning, behöver stöd för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom. Någon ändring bör således inte göras jämfört med hittillsvarande tillämpning.

Behovet av stöd bör finnas på grund av en psykisk funktionsnedsättning

I avgörandet HFD 2015 ref. 46 klargjorde HFD att en förutsättning för det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade är att den person som behöver stödet har en psykisk funktionsnedsättning. Innan dess ansågs även personer med enbart fysiska funktionsnedsättningar kunna beviljas tid för detta behov.

Det stöd som nu föreslås ersätter det stöd som i dagens tillämpning benämns aktiv tillsyn av övervakande karaktär. Utredningen föreslår inte uttryckligen att det, för att beviljas personlig assistans enligt det föreslagna kriteriet, ska vara en förutsättning att stödbehovet har sin grund i en

psykisk funktionsnedsättning. Utredningen beskriver dock att stödets syfte är att ta sikte på ”situationer då den enskilde till följd av sin funktionsnedsättning behöver stöd för att förebygga att det uppkommer ett beteende som innebär risk för att hen fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom” (SOU 2021:37 s. 397). Stödet tar i utredningens förslag sikte på att förebygga risker som uppkommer till följd av olika typer av beteenden. Utredningen beskriver vidare att arten av beteendet som orsakar behovet inte bör tillmätas vikt vid bedömningen av stödbehovet. Regeringen anser att detta resonemang inte kan tolkas på annat sätt än att syftet med utredningens förslag är att bevilja stöd till personer med psykisk funktionsnedsättning. En fysisk funktionsnedsättning kan visserligen ge upphov till risk för skador på den enskilde, men denna risk är då en direkt följd av funktionsnedsättningen, inte en risk till följd av ett beteende som uppstår till följd av funktionsnedsättningen. Regeringens bedömning är därför att utredningens förslag, även om det inte tydligt uttrycks, tar sikte på att förebygga risker som uppstår till följd av en psykisk funktionsnedsättning.

Det ligger enligt regeringens mening i sakens natur att det stöd som det här är fråga om endast tar sikte på personer som har en psykisk funktionsnedsättning. Regeringen anser således att kravet på en psykisk funktionsnedsättning bör finnas kvar. Kravet bör framgå av den föreslagna bestämmelsen. Förtydligandet innebär inte någon begränsning av rätten till personlig assistans jämfört med dagens praxis kring aktiv tillsyn av övervakande karaktär.

Fysiskt skada sig själv, någon annan eller egendom

När det gäller aktiv tillsyn av övervakande karaktär krävs det i dag att sådan tillsyn behövs på grund av risken för att den enskilde fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom (jfr HFD 2020 ref. 7 p. 28). Risken ska avse allvarliga konsekvenser. Den skada som riskerar att uppkomma ska således inte vara obetydlig.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det nya stödet bör syfta till att förebygga samma risker som i dag kan utgöra grund för aktiv tillsyn av övervakande karaktär. Innebörden av uttrycket ”fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom” bör därmed inte ändras. Det är enligt regeringens mening heller inte motiverat att ändra principerna för riskbedömningen. Regeringen anser således, i likhet med *Örebro kommun* men till skillnad från utredningen, att det saknas skäl att i detta avseende ändra innebörden av den hittillsvarande tillämpningen. Det innebär att det, i likhet med vad som gäller i tillämpningen i dag, bör kunna ställas krav på faktiska episoder eller att incidenter uppstår med en viss frekvens, för att stödbehovet ska anses vara tydligt definierat och avgränsbart. I likhet med utredningen och *Göteborgs kommun*, men till skillnad från *Socialstyrelsen*, anser regeringen att stödet inte bör utvidgas till att omfatta andra risker än dem som avser skada på person eller egendom.

Riksföreningen JAG och *Funktionsrätt Uppsala* anser att det behövs ett förtydligande av att risker inte endast uppstår vid ett utagerande beteende utan att den enskilde även kan komma till skada genom en oförmåga att agera för att skydda sig mot risker och hot i omgivningen. Regeringen anser att stödet genom sin hittillsvarande tillämpning är tillräckligt tydligt vad gäller risken för den enskilde att fysiskt skada sig själv, andra eller

Prop. 2021/22:214 omgivningen. Någon ändring av förutsättningarna för stödet görs således inte i detta avseende. Som framgår ovan saknar det betydelse hur den enskildes riskbeteende betecknas.

Stödet bör vara aktivt och kräva att den personliga assistenten befinner sig i den enskildes omedelbara närhet

Med personlig assistans avses enligt 9 a § första stycket LSS personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. Enligt förarbetena till LSS (prop. 1992/93:159 s. 63–68) ska personlig assistans vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Regeringen anser att det är viktigt att den personliga assistansens karaktär bevaras. Det innebär att personlig assistans även fortsättningsvis bör vara förbehållen personer som till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar är i behov av ett personligt utformat stöd. Behovet av stöd kan vara omfattande, men det är behovet av just ett personligt utformat stöd som behöver utföras av ett begränsat antal personer som karaktäriserar personlig assistans. Om stödet inte är personligt utformat kan det således inte ge rätt till personlig assistans för grundläggande behov.

När det gäller aktiv tillsyn av övervakande karaktär krävs det i dag enligt praxis att det finns ett behov av frekventa ingripanden av den personliga assistenten. Det är detta som gör att tillsynen betecknas som aktiv. Den personliga assistentens ingripanden syftar till att minska risken för att farliga situationer uppstår eller till att hantera sådana situationer, t.ex. genom ett lågaffektivt och anpassat bemötande.

Det nya stödets syfte är att förebygga att den enskilde fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom. Utredningens förslag innebär inte att det ställs upp några kriterier för hur detta förebyggande stöd ska se ut. I stället anger utredningen att det är individuellt vad ett sådant stöd kan innebära i praktiken. Till skillnad från dagens praxis framgår det inte av utredningens förslag att det bör krävas att det behövs frekventa ingripanden och det framgår inte heller på något annat sätt att stödet ska vara aktivt. Utredningens förslag innebär således att stödet ändrar karaktär från en aktiv till en i huvudsak passiv insats.

Regeringen anser att en förutsättning för att det nya stödet ska uppfylla sitt syfte, att förebygga allvarliga skador på den enskilde, andra eller egendom, är att den personlige assistenten ger den enskilde ett aktivt stöd. Den i grunden passiva tillsyn som blir följd av utredningens förslag är enligt regeringens mening varken förenlig med det nya stödets syfte eller med den personliga assistansens karaktär och syfte enligt LSS och förarbeten. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen men i likhet med *Örebro kommun*, att det grundläggande behov som föreslås bör förutsätta aktivt stöd. Det nya stödet bör således kräva att det finns ett behov av frekventa ingripanden för att minska risken för att farliga situationer uppstår eller för att hantera sådana situationer.

Utredningen anser vidare inte att det bör uppställas några krav på att den person som ger stödet ständigt ska behöva vara i den enskildes omedelbara fysiska närhet. Utredningen anser i stället att den personlige assistenten

ska vara tillräckligt nära för att löpande kunna bedöma vilket slags stöd som behöver ges, t.ex. genom att vara på plats i den enskildes bostad.

Syftet med det föreslagna stödet är att förebygga allvarliga skador på den enskilde, andra eller egendom. Regeringen anser att det ligger i sakens natur att sådana risker bara kan förebyggas om den personliga assistenten befinner så nära den enskilde att hon eller han har uppsikt och löpande kan kommunicera med eller avläsa den enskilde. Regeringen anser vidare att det ligger i sakens natur att så allvarliga konsekvenser som avses bara kan förebyggas om den personliga assistenten befinner sig så nära den enskilde att hon eller han har möjlighet att ingripa vid behov. Omvänt anser regeringen att sådana risker som kan förebyggas av en person som inte befinner sig i den enskildes omedelbara närhet inte kan anses vara så allvarliga att de bör berättiga till personlig assistans för grundläggande behov. Vidare anser regeringen att det följer av att det föreslagna stödets aktiva karaktär att den personliga assistenten hela tiden bör befinna sig i närheten av den person som är i behov av stödet.

Regeringen anser därför att det nya stödet bör förutsätta att den personliga assistenten befinner sig i den enskildes omedelbara närhet. Det bör således gälla samma krav i detta avseende som för aktiv tillsyn av övervakande karaktär.

En viktig utgångspunkt för regeringen är att ändringarna som föreslås i denna proposition ska öka förutsägbarheten och stabiliteten i rätten till personlig assistans. Regeringen anser att utredningen inte tillräckligt har analyserat konsekvenserna av att ta bort kravet på frekventa ingripanden och omedelbar närhet. Detta gäller både i tillämpningshänseende och ur aspekten att den personliga assistansens karaktär av ett personligt utformat stöd förändras genom förslaget. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Försäkringskassan* och *Förvaltningsrätten i Karlstad*, anser att utredningens förslag behöver förtydligas för att det ska vara möjligt att avgöra hur de föreslagna grundläggande behoven ska tillämpas. Örebro kommun anser att det är bättre att de kriterier som fastställts i rättspraxis vad gäller aktiv tillsyn av övervakande karaktär ingår i det föreslagna grundläggande behovet. Regeringen delar bilden att utredningens förslag i vissa aspekter inte är tillräckligt underbyggda för att kunna genomföras i sin nuvarande form. Regeringen anser således inte att det finns tillräckligt beredningsunderlag för att göra de förtydliganden som remissinstanserna efterlyser på ett ändamålsenligt sätt. I syfte att värna förutsägbarheten och stabiliteten i rätten till personlig assistans anser regeringen därför, i likhet med Örebro kommun, att de kriterier som i dag gäller för aktiv tillsyn av övervakande karaktär, vad gäller kraven på frekventa ingripanden och omedelbar närhet, bör bevaras.

Stödet bör kunna ges för enskilda aktiviteter eller situationer

Utredningen föreslår att stödet ska vara kontinuerligt, vilket enligt utredningens förklaring i författningskommentaren betyder att stödet ska behövas löpande under hela eller en stor del av den enskildes vakna tid. Enligt Försäkringskassans vägledning om assistansersättning (Vägledning 2003:6, version 29, s. 107) anses behovet av personlig assistans för aktiv tillsyn av övervakande karaktär i dag kunna vara begränsat till vissa aktiviteter eller situationer. Förslagen i denna proposition bör inte innebära

Prop. 2021/22:214 någon inskränkning av rätten till personlig assistans eller assistansersättning jämfört med den nuvarande praktiska tillämpningen. Enligt regeringens mening bör det därför inte uppställas något krav på att behovet ska finnas under hela eller en stor del av den enskildes vakna tid. Däremot bör stödet även fortsättningsvis ges löpande under den tid som behovet finns. Det är med andra ord inte fråga om ett stöd i form av punktinsatser. I stället utgör nödvändig uppsikt en väsentlig del av stödet.

Regeringen ser inte skäl att särskilt ange i den föreslagna bestämmelsen att stödet är ”löpande”, ”fortlöpande” eller ”kontinuerligt”. Ett sådant förtydligande skulle vara skenbart, eftersom det inte framgår av tillägget under vilken tidsperiod förutsättningen ska vara uppfylld.

Stödet bör anses som hjälp med grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär

Förslaget om ett nytt grundläggande behov för att förebygga vissa beteenden och minska risken för skador innebär med vissa justeringar en kodifiering av nuvarande praxis för det stöd som benämns aktiv tillsyn av övervakande karaktär. Sådan tillsyn är enligt dagens praxis assistansgrundande i sin helhet. Regeringen anser, i likhet med bl.a. utredningen, *Socialstyrelsen* och *God assistans*, att det saknas skäl att ändra på denna ordning. Regeringens förslag innebär därför att hjälpen i form av förebyggande stöd ska anses som hjälp med grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär. Till skillnad från utredningen anser regeringen att detta bör framgå av en bestämmelse i lag.

Förslaget innebär en utvidgning

Sammanfattningsvis innebär förslaget att rätten till personlig assistans vidgas genom att kravet på ingående kunskaper om den enskilde tas bort. I övrigt innebär förslaget en kodifiering av den praxis som i dag gäller för aktiv tillsyn av övervakande karaktär inom det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Regeringen anser därmed att de önskemål om förtydliganden av begrepp som bl.a. *Förvaltningsrätten i Umeå*, *Vårdföretagarna* och *Jönköpings kommun* efterlyst är besvarade.

Bodens kommun, *Göteborgs kommun* och *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)* påpekar att behovet blir svårt att tidsbestämma. Då det här föreslagna behovet i huvudsak är en kodifiering av den praxis som i dag gäller anser regeringen dock inte att detta behov bör bli svårare att tidsbestämma än de behov som i dag omfattas av det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade”.

Regeringen bedömer, i likhet med bland andra *Autism- och Aspergerförbundet*, att de insatser som i dag ges med stöd av det grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den enskilde” kommer att omfattas av det föreslagna nya grundläggande behovet.

Det föreslagna hjälpbehovet föranleder inte några förändringar vad avser de frågor om arbetsmiljö som *SKR*, *Göteborgs kommun* och *Örebro kommun* lyfter.

Förvaltningsrätten i Malmö m.fl. menar att förslaget kan innebära att frågor om gränsdragning mellan frivillighet och tvång aktualiseras. *Independent Living Institute (ILI)* betonar vikten av särskilda arbets sätt i de fall den enskilde till följd av funktionsnedsättning inte kan aktivt välja det enskilda stödet eller insatsen. Regeringen anser inte att förslaget innebär några skillnader gentemot dagens praxis vad gäller de aspekter av individuellt självbestämmande och gränsdragning gentemot tvångslagstiftning som bl.a. Förvaltningsrätten i Malmö och ILI lyfter.

Regeringen bedömer vidare att förslaget, med de förtydliganden som gjorts, faller inom ramen för syftet med insatsen personlig assistans enligt LSS, på så sätt att det är ett personligt utformat stöd tänkt att utföras av en begränsad krets av personer, för att möjliggöra delaktighet i samhällslivet.

Därtöver bedömer regeringen att förslagets utformning inte förändrar de tillämpande myndigheternas förutsättningar för rättssäkra och enhetliga bedömningar, eftersom dagens praxis i stora drag behålls och de förändringar som görs innebär att i dag existerande krav upphävs.

Försäkringskassan påpekar att eventuella svårigheter att genom utredning påvisa det föreslagna grundläggande behovet behöver bli föremål för fördjupade och noggranna analyser i den fortsatta beredningen av ärendet. Regeringen anser att de förtydliganden som gjorts i relation till utredningens förslag är tillräckliga för att säkerställa att risken för brottslighet och felaktiga utbetalningar inte ökar.

Förslaget om grundläggande behov ökar, som *Ekobrottsmyndigheten* anför, den totala volymen av utbetalningar vilket i sig kan innebära en ökad risk för brottslighet eller felaktiga utbetalningar. Det innebär dock inte att risken i varje enskilt ärende ökar. Regeringen anser även att de förtydliganden som gjorts avseende det föreslagna grundläggande behovet innebär att risken för överutnyttjande och felaktiga utbetalningar minskar i förhållande till utredningens förslag, då kriterierna för stödet är lättare att verifiera och följa upp. Regeringen anser därför inte att Ekobrottsmyndighetens synpunkter om behov av kontrollmekanismer behöver hanteras i detta lagstiftningsärende.

Jämställdhetsmyndigheten anser att utredningens jämställdhetsanalys är bristfällig. Regeringen anser att det är viktigt att åtgärda brister i jämställdheten inom personlig assistans. Utredningen har gjort en jämställdhetsanalys, men regeringen delar Jämställdhetsmyndighetens synpunkt att den inte ger ett uttömmande svar när det gäller konsekvenserna av förslagen. Det beror sannolikt på att orsakerna till att män beviljas assistansersättning i högre grad än kvinnor inte är helt klarlagda och att det därför är svårt att bedöma konsekvenserna av de föreslagna ändringarna. Regeringen kan konstatera att fler män än kvinnor beviljas assistansersättning och delar utredningens bedömning att det här föreslagna grundläggande behovet sannolikt inte kommer att leda till någon större förändring i detta avseende.

5.3 Kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser ska beaktas som en del i det grundläggande behov som de avser att tillgodose

Regeringens förslag: Om den enskilde på grund av en psykisk funktionsnedsättning behöver kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser för att han eller hon själv ska klara att tillgodose något av de grundläggande behoven personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation med andra ska sådana insatser beaktas som en del av hjälpen med det grundläggande behovet.

Hjälp i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser ska anses som hjälp med grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär.

Regeringens bedömning: Något krav på ingående kunskaper om den enskilde bör inte gälla för insatserna.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Utredningens lagförslag anger inte vilka grundläggande behov som avses och har i övrigt en delvis annan utformning. I utredningens lagförslag används uttrycket ”kvalificerat motiverande eller vägledande” stöd för insatserna. Utredningen lämnar inte något lagförslag som anger att hjälpen i form av insatserna ska anses som hjälp med grundläggande behov, oavsett hjälpens karaktär.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna som yttrar sig, bl.a. *Fremia*, *Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)*, *Jönköpings kommun*, *Malmö kommun*, *Riksförbundet FUB*, *Riksföreningen JAG* och *Socialstyrelsen*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Landskrona kommun avstyrker förslaget och anför att personlig assistans bygger på att tillgodose behov som är integritetsnära och av mycket privat karaktär och att insatsen ska vara förbehållen situationer av krävande och komplicerad natur. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anför att utredningens förslag innebär att det inte ställs något krav på ingående kunskaper om den funktionshindrade vilket innebär en ändring i grundtanken om vad personlig assistans är. Enligt SKR krävs särskilda överväganden om detta.

Även *Göteborgs kommun* anser att utredningens förslag betydligt vidgar målgruppen som kan ha rätt till personlig assistans.

Socialstyrelsen och *Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL)* anser att det behöver framgå att det inte ska krävas att hjälpen är integritetsnära, liksom att stödet ska ges oavsett hjälpens karaktär, då det i annat fall finns risk att ändringen inte ger önskvärd verkan.

Riksförbundet DHB anser att det är viktigt att det för detta grundläggande behov inte ska krävas ingående kunskaper om den enskilde.

Försäkringskassan påpekar att eventuella svårigheter att genom utredning påvisa behovet av kvalificerat motiverande eller vägledande stöd behöver bli föremål för fördjupade och noggranna analyser i den fortsatta beredningen av ärendet.

Ekobrottsmyndigheten ser risker med förslaget ur ett brottsförebyggande perspektiv och att utredningar av funktionsförmågan, stärkt kontroll av de

Jämställdhetsmyndigheten saknar en jämställdhetsanalys av förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser i samband med grundläggande behov bör vara assistansgrundande

I dag gäller att en persons behov av så kallade aktiverings- och motiveringsinsatser i vissa fall kan anses omfattas av det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (se avgörandet HFD 2020 ref. 7). För detta måste följande krav vara uppfyllda:

1. den enskilde ska ha en psykisk funktionsnedsättning,
2. aktiverings- och motiveringsinsatserna ska syfta till att förmå personen att själv tillgodose något av grundläggande behoven,
3. aktiverings- och motiveringsinsatserna ska vara kvalificerade, och
4. stödet ska förutsätta ingående kunskaper om personen i fråga.

Utöver att personen i fråga ska ha en psykisk funktionsnedsättning är det alltså endast när aktiverings- och motiveringsinsatserna behövs för att personen själv ska kunna tillgodose något av de andra grundläggande behoven, till exempel sköta sin personliga hygien eller inta en måltid, som stödbehovet kan beaktas som ett grundläggande behov.

Även om en person har de fysiska förutsättningar som krävs för att utföra en viss praktisk uppgift kan det således vara så att han eller hon till följd av en psykisk funktionsnedsättning inte självständigt klarar alla de moment som behövs för att genomföra uppgiften. Det kan till exempel vara svårt för en person att förstå när ett visst moment behöver utföras, varför ett visst moment behöver utföras, att komma igång, att utföra alla nödvändiga delmoment i rätt ordning, att utföra momenten på ett tillräckligt utförligt sätt eller att avsluta momenten i tid. Det kan då finnas ett behov av att få stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser. När sådant stöd behövs för att tillgodose något av den enskildes grundläggande behov (i form av personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation med andra) anser regeringen, i likhet med utredningen, att detta bör kunna grunda en rätt till personlig assistans på samma sätt som de praktiska stödmomenten. Regeringen anser att kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som är en förutsättning för att den enskilde ska klara sina grundläggande behov även fortsättningsvis ska beaktas som del av det grundläggande behov som det avser att tillgodose.

Det föreslagna stödet är tänkt att ges i situationer där den enskilde, för att kunna tillgodose sina grundläggande behov, behöver stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser. Den nya bestämmelsen innebär ingen inskränkning av rätten till assistans för de personer som i dag omfattas av rätten till personlig assistans för kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser enligt det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Den ändring

Prop. 2021/22:214 som nu föreslås innebär en utvidgning genom att kravet på ingående kunskaper om den enskilde tas bort.

Ekobrottsmyndigheten ser risker med förslaget ur ett brottsförebyggande perspektiv och att utredningar av funktionsförmågan, stärkt kontroll av de intyg som utgör underlag för bedömning och andra kontrollmekanismer behöver säkerställas. Förslaget innebär att kravet på ingående kunskaper tas bort vilket gör att målgruppen för stödet vidgas. Det bedöms i sig inte medföra nya eller fler risker för felaktiga utbetalningar i förhållande till vad som gäller i dag. Av det skälet finner inte regeringen anledning till att vidta några särskilda åtgärder avseende kontrollmekanismer med anledning av detta lagstiftningsärende.

Försäkringskassan påpekar att eventuella svårigheter att genom utredning påvisa behovet av kvalificerade och aktiverande insatser behöver bli föremål för fördjupade och noggranna analyser i den fortsatta beredningen av ärendet. Regeringen anser att de förtydliganden som gjorts i relation till utredningens förslag är tillräckliga för att säkerställa att risken för brottslighet och felaktiga utbetalningar inte ökar.

Regeringens förslag ökar, som *Ekobrottsmyndigheten* anför, den totala volymen av utbetalningar vilket i sig kan innebära en ökad risk för brottslighet och felaktiga utbetalningar. Det innebär dock inte att risken i varje enskilt ärende ökar. Regeringen anser därför inte att Ekobrottsmyndighetens synpunkter om behov av kontrollmekanismer behöver hanteras i detta lagstiftningsärende.

Jämställdhetsmyndigheten anser att utredningens jämställdhetsanalys är bristfällig. Regeringen konstaterar i likhet med utredningen, och på samma sätt som för avsnitt 5.2, att fler män än kvinnor beviljas assistansersättning och att detta förslag sannolikt inte kommer att leda till någon större förändring i detta avseende.

Stödet bör inte förutsätta ingående kunskaper om personen i fråga

Ett av kraven som i dag ställs för att s.k. aktiverings- och motiveringsinsatser ska kunna beaktas inom ramen för det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade är att insatserna förutsätter ingående kunskaper om den som ska ta emot stödet. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att ingående kunskaper om den enskilde inte ska vara en förutsättning för att beviljas stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser. Det föreslagna stödet är inte ett grundläggande behov i sig självt, utan bara när dess syfte är att stödja den enskilde att uppfylla något av de grundläggande behoven personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation med andra. Utgångspunkten att grundläggande behov ska vara av privat och integritetsnära karaktär ändras alltså inte. Av det skälet anser regeringen, liksom *Riksförbundet DHB*, att det för det föreslagna stödet inte ska krävas ingående kunskaper om den enskilde.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anför att utredningens förslag innebär att det inte ställs något krav på ingående kunskaper om den funktionshindrade vilket innebär en ändring i grundtanken om vad personlig assistans är. Enligt SKR krävs särskilda överväganden om detta.

Landskrona kommun avstyrker förslaget och anför att personlig assistans bygger på att tillgodose behov som är integritetsnära och av

mycket privat karaktär och att insatsen ska vara förbehållen situationer av krävande och komplicerad natur. Motiverande och vägledande insatser är enligt Landskrona kommun sällan av denna karaktär och förslaget skulle därmed innebära att målgruppen blir avsevärt större, att insatsen får en helt annan innebörd samt att bedömningen av de delar som avser integritetsnära och mycket privat karaktär kommer att urholkas.

Göteborgs kommun anser att utredningens förslag betydligt vidgar målgruppen som kan ha rätt till personlig assistans.

Liksom framgår i avsnitt 5.2 om det nya grundläggande behovet av stöd för att förebygga vissa beteenden och minska risken för skador, anser regeringen att stödet är av så avgörande betydelse för en enskild persons möjlighet att leva sitt liv och delta i samhällslivet på samma villkor som andra, att det saknas grund för att även uppställa ett krav på ingående kunskaper om den enskilde. Detta utesluter dock inte att sådan kunskap sannolikt ofta behövs för att kunna ge den enskilde stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser av god kvalitet.

Regeringen bedömer att det är angeläget att kunna tillförsäkra den beskrivna målgruppen ett sammanhållet stöd och finner att det inte är möjligt med mindre än att kravet på ingående kunskaper för att kvalificera sig för stödet tas bort. Detta påverkar dock inte principen att grundläggande behov ska vara av privat och integritetsnära karaktär. I likhet med Göteborgs kommun bedömer regeringen att det föreslagna stödet vidgar målgruppen, vilket även är regeringens avsikt med förslaget. Till skillnad från SKR och *Örebro kommun* bedömer regeringen att stödet till sin karaktär följer grundtanken med personlig assistans enligt LSS på så sätt att det är avsett för situationer där det behövs ett personligt utformat stöd av en begränsad krets av personer för att tillgodose den enskildes grundläggande behov.

Behovet av stöd bör finnas på grund av en psykisk funktionsnedsättning

Det ligger i sakens natur att stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser endast kan behövas när den enskilde har en psykisk funktionsnedsättning. Stödet är till sin utformning avsett för personer som trots att den fysiska förmågan finns, inte kan tillgodose de grundläggande behov som avser måltider, av- och påklädning, personlig hygien och kommunikation. Regeringen anser dock, till skillnad från utredningen, att detta bör framgå i lag. Det är enligt regeringens mening viktigt att tydliggöra kriterierna för stödet, för att det ska bli förutsägbart och så enkelt som möjligt att tillämpa. Insatserna ska syfta till att förmå personen att själv tillgodose något av de grundläggande behoven.

Något nytt grundläggande behov bör inte införas för insatserna

Stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser ska grunda rätt till personlig assistans på samma sätt som rent praktiska hjälpmoment såsom duschning, måltider eller av- och påklädning. Detta innebär att regeringen, i likhet med utredningen, anser att det inte behöver införas ett nytt grundläggande behov. Förslaget innebär i stället att kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som är en förutsättning för att den enskilde ska klara sina grundläggande behov ska beaktas inom ramen för det grundläggande behov som insatserna avser att tillgodose.

Prop. 2021/22:214 Detta innebär en ändring mot nuvarande ordning, eftersom insatserna i fråga hittills har grundat rätt till personlig assistans inom ramen för det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

Stödet bör benämnas kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser

I rättspraxis har uttrycket ”kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser” använts för att beskriva den aktuella typen av stöd. Utredningen anser att uttrycket ”kvalificerat motiverande eller vägledande stöd” på ett bättre sätt understryker individens självbestämmande. För att det stöd som regeringen nu föreslår ska ha samma innebörd som den praxis som i dag gäller för insatserna, är det lämpligt att stödet benämns på det sätt som etablerats i praxis. Regeringen bedömer inte att benämningen fränkänner den enskilde sitt självbestämmande, men däremot att den skapar en nödvändig tydlighet gällande vilken typ av behov som insatserna ska tillgodose.

Aktiverings- och motiveringsinsatserna bör vara kvalificerade

Av HFD 2020 ref. 7 följer att en persons behov av så kallade aktiverings- och motiveringsinsatser i vissa fall kan anses omfattas av det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. För att kunna omfattas måste aktiverings- och motiveringsinsatserna vara kvalificerade. För att insatserna ska anses vara kvalificerade krävs att hjälpen handlar om något mer än vägledning, påminnelser och instruktioner. Ett mer allmänt stöd kan således inte beaktas inom ramen för det grundläggande behovet. Regeringen anser att den kvalificerade karaktären på stödet är viktig att bibehålla som kriterium för rätt till personlig assistans för de föreslagna insatserna. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen men till skillnad från *Intresseföreningen för assistansberättigade (IfA)*, att aktiverings- och motiveringsinsatserna även i fortsättningen ska vara kvalificerade för att grunda rätt till assistans och att detta ska anges i lag.

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och *Malmö kommun* önskar tydligare bedömningskriterier och definitioner av viktiga begrepp, såsom ”kvalificerat”. Regeringen anser att ett behov av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser kan, i den mening som avses i det här föreslagna stödet, vara kvalificerat på olika sätt. Liksom tidigare bör det krävas att insatserna ska innebära något mer än vägledning, påminnelser och instruktioner. Om stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som den enskilde behöver förutsätter en omedelbar fysisk närhet i samband med integritetsnära situationer och innehåller sådana moment som i det närmaste är att betrakta som praktiska, bör detta vara att anse som kvalificerat. Men även andra slags aktiverings- och motiveringsinsatser stöd bör kunna anses som kvalificerade. Detta när den enskilde har stora begränsningar i kommunikationsförmåga eller då det av andra skäl som har samband med den enskildes funktionsnedsättningar krävs att den som ger stödet har ingående kunskaper om den enskilde och om hur stödet bör ges. Vad som krävs för att insatserna ska anses vara kvalificerade får även fortsättningsvis ytterst avgöras i rättsstillämpningen.

I dag är kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser assistansgrundande i sin helhet inom ramen för det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Detta gäller utan någon särskild lagreglering av frågan. Regeringen anser i likhet med utredningen att även det nya kvalificerade stödet bör vara assistansgrundande i sin helhet. Utredningen lämnar inte något lagförslag med denna innebörd. I likhet med *Socialstyrelsen* och *Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL)* anser dock regeringen att det bör framgå av LSS att stödet ska anses som hjälp med grundläggande behov oavsett hjälpens karaktär. Syftet med stödet är att möjliggöra självständighet och delaktighet i samhällslivet på samma villkor som andra. För den målgrupp som stödet avser, krävs då stöd i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser för att kunna tillgodose grundläggande behov såsom att äta, klä sig eller sköta sin personliga hygien. Genom ett stöd som är assistansgrundande i sin helhet kan det syftet uppnås för målgruppen.

6 Ett avgränsat och mer rättssäkert föräldraavdrag

6.1 Föräldraansvaret ska beaktas genom ett schabloniserat föräldraavdrag

Regeringens förslag: När det vid bedömningen av behovet av personlig assistans för ett barn ska bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter, ska det göras genom schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov.

Föräldraavdrag ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens lagförslag anger inte att schablonavdragen ska fastställas med hänsyn till barnets ålder eller att avdragen ska göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Enligt utredningens lagförslag ska föräldraavdrag göras från ”barnets totala hjälpbehov”. Utredningens förslag om att schablonavdragen ska fastställas med hänsyn till barnets ålder har tagits in i förordning.

Remissinstanserna: De flesta av de remissinstanser som yttrat sig, däribland *Riksförbundet DHB*, *Frösunda Personlig Assistans AB*, *Humana assistans AB*, *Inspektionen för Socialförsäkringen*, *Intresseföreningen för assistansberättigade (IfA)*, *Vårdföretagarna* och *Örebro kommun* tillstyrker utredningens förslag helt eller delvis.

Independent Living Institute (ILI), *Lunds kommun* och *Neuro* avstyrker förslaget om schabloner med hänvisning till att assistansbehovet ska bedömas utifrån en individuell prövning vilket en schablonisering per

Prop. 2021/22:214 definition inte medger. *Förvaltningsrätten i Malmö* noterar att schabloniseringen innebär ett avsteg från den individuella bedömning av den enskildes situation som ska präglade varje prövning av rätten till personlig assistans och assistansersättning.

IfA delar utredningens bedömning att ersätta begreppet föräldraansvar med föräldraavdrag men anser egentligen att inget föräldraavdrag borde göras. Ett förutsebart föräldraavdrag är enligt föreningen dock bättre än bedömningar av "normalt föräldraansvar".

Såväl Vårdföretagarna som IfA tillstyrker förslaget att schablonisera föräldraavdraget i författning, även om organisationerna principiellt inte förespråkar schabloner för att bedöma behov. Även Örebro kommun är positiv till förslaget då det kan ge kommunerna en bättre vägledning och ökad tydlighet i sina bedömningar.

Flera remissinstanser, däribland IfA, Humana assistans AB och *Fremia*, anser att föräldraavdraget bör vara mindre omfattande än utredningens förslag.

Bland andra *Förvaltningsrätten i Karlstad* och *Försäkringskassan* efterlyser förtydliganden avseende beräkningsgrunden.

Ett antal remissinstanser, bland dem *Stiftelsen Allmänna Barnhuset*, Riksförbundet DHB samt *Autism- och Aspergerförbundet* efterlyser en schablonisering med ett större mått av individuell bedömning eller fler schablonnivåer.

Skälen för regeringens förslag

Att föräldraansvaret enligt föräldrabalken ska beaktas vid bedömningen av ett barns behov av personlig assistans och assistansersättning följer av 9 f § LSS respektive 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken. Enligt bestämmelserna ska det vid bedömningen av behovet av personlig assistans för ett barn bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Detta ska dock inte göras till den del hjälpbehovet avser andning eller måltider i form av sondmatning.

Varken lagtext, förarbeten eller rättspraxis anger någon metod för hur man ska fastställa vad som rymms inom ett normalt föräldraansvar. Det finns inte några kompletterande bestämmelser i förordning eller myndighetsföreskrifter som reglerar frågan. Det har inte heller utfärdats några allmänna råd eller tagits fram något oberoende kunskapsstöd som är avsett att fungera som vägledning i hur föräldraansvaret ska bedömas eller vad barn utan funktionsnedsättning normalt klarar av i en viss ålder. Det finns relativt få avgöranden från HFD som rör tillämpningen av föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans eller assistansersättning. Sammanfattningsvis innebär det nu sagda att det finns ett stort tolkningsutrymme beträffande föräldraansvarets omfattning i olika åldrar. Regeringen kan konstatera att de oklarheter som råder kring föräldraansvarets omfattning medför brister i rättssäkerheten vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans och assistansersättning.

I syfte att öka rättssäkerheten och förutsägbarheten inom den personliga assistansen och assistansersättningen föreslår regeringen i likhet med utredningen, att föräldraansvaret ska beaktas genom ett schabloniserat föräldraavdrag. Regeringen delar utredningens bedömning att när det gäller föräldraavdraget är det svårt att uppnå tillräcklig enhetlighet i bedömningarna på något annat sätt än genom att ange en skarp tidsangivelse. Schablonen bör vara så enkel till sin utformning som möjligt.

Lunds kommun, Independent Living Institute (ILI) och Neuro avstyrker schabloniseringen då den innebär ett avsteg från den individuella bedömning av den enskildes situation som ska prägla varje prövning av rätten till personlig assistans och assistansersättning. Även *Förvaltningsrätten i Malmö* noterar detta avsteg men avstyrker inte förslaget. En schablon innebär per definition att en individuell bedömning inte görs. En schablon innebär å andra sidan att tillämpningen förenklas och att rättssäkerheten och förutsägbarheten ökar. Regeringen anser att detta uppväger att en sådan schablon inte exakt speglar den tid som föräldrar normalt lägger på omsorg och tillsyn av sina barn och att en individuell bedömning inte görs.

Regeringen bedömer att ett kunskapsstöd inte skulle lösa de problem som i dag finns i tillämpningen. Även vid tillgång till ett kunskapsstöd skulle bedömningen av föräldraavdraget i det enskilda fallet vara svår att göra, och bedömningarna skulle därmed även i fortsättningen kunna skilja sig åt såväl mellan handläggare som över tid.

Grunden för att ett avdrag alls görs är att föräldrar har ett omvårdnadsansvar enligt föräldrabalken. Den förenklade schablonen är ett sätt att inom den personliga assistansen fastställa hur stort avdrag som ska göras. Den förenklade schablonen är inte avsedd att definiera det ansvar som följer av föräldrabalken i något annat sammanhang.

En majoritet av de remissinstanser som lämnat synpunkter på förslaget delar bedömningen att ett föräldraavdrag i form av en fastställd schablon är ett bättre sätt att reglera avdrag för de stödbehov som alla barn har till följd av sin ålder.

Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Riksförbundet DHB och Autism- och Aspergerförbundet accepterar en schablonisering av föräldraavdraget men vill se en ökad flexibilitet och utrymme för individuell bedömning där fler faktorer runt barnet kan vägas in, som till exempel familjesituationen och eventuella syskons behov. Regeringen anser att schablonens syfte är att ersätta den individuella bedömningen av avdrag för föräldraansvar, och därför inte bör kombineras med en individuell bedömning av samma omständigheter.

Intresseföreningen för assistansberättigade (IfA) anser att föräldraavdrag över huvud taget inte bör göras eftersom barnets rätt till en insats inte ska begränsas med hänvisning till föräldrars praktiska insatser. Regeringen delar inte den åsikten. Det är rimligt att föräldrars ansvar för sina barn, precis som i dag, avspeglas i omfattningen av det stöd som barnet får, undantaget de speciella omständigheter som redogörs för i avsnitt 6.2. Regeringen delar däremot IfA:s och utredningens åsikt att föräldraavdrag är en bättre term än föräldraansvar då den bedöms öka möjligheten för dem som är berörda att förstå lagstiftningen.

Regeringens bedömning är att föräldraavdragsschablonen bör bestå av två delar: en för grundläggande behov och en annan för andra personliga behov. Det är viktigt att schablonen inte förändrar den omständigheten att rätten till personlig assistans och assistansersättning är avhängig av att den enskilde har behov av hjälp med sina grundläggande behov. Om schablonen skulle bestå av en enda del som skulle omfatta både grundläggande och andra personliga behov, hade det inte varit möjligt att avgöra i vilken utsträckning som barnet har sådana hjälpbehov som grundar rätt till personlig assistans eller assistansersättning. De principer som i dag gäller för bedömning av rätten till personlig assistans och assistansersättning skulle då sättas ur spel när det gäller barn.

Syftet med schablonen är att öka likvärdigheten och förutsägbarheten. Regeringen anser därför att schablonen inte ska bestå av fler delar än nödvändigt. En möjlig utformning hade varit att ha en schablon för varje enskilt behovsområde, det vill säga en schablon för personlig hygien, en annan för måltider, ytterligare en för av- och påklädning, etc. Regeringen föreslår, i likhet med utredningen, inte att någon sådan flerdelad schablon fastställs. Att ta fram en schablon med en så hög detaljeringsgrad skulle vara en svår uppgift och slutresultatet skulle, med anledning av normalvariationen i utveckling för barn, sannolikt inte heller vara särskilt träffsäkert. En sådan lösning skulle också medföra en risk för orimliga kumulativa effekter.

Sammantaget delar regeringen därmed utredningens bedömning att föräldraavdragsschablonen bör bestå av två delar – en del för grundläggande behov och en annan del för andra personliga behov.

Schablonavdragets storlek bör variera med hänsyn till barnets ålder

Även om det är svårt att fastställa exakt vad som är normalt för barn att klara av på egen hand i en viss ålder kan det i vart fall sägas att för barn utan funktionsnedsättning minskar hjälpbehovet i regel med stigande ålder, och behovet av aktiv omvårdnad och tillsyn från föräldrarna minskar normalt över tid. Till exempel har alla spädbarn stora behov av omvårdnad och även barn i förskoleåldern kan behöva relativt mycket hjälp av omvårdande karaktär. Generellt minskar hjälpbehoven sedan successivt, både sett till den insats som krävs vid varje moment och sett till antalet olika behov som barnet behöver hjälp med.

Som beskrivits i avsnittet ovan anser regeringen att det är viktigt att föräldraavdragsschablonen inte består av alltför många delar. Eftersom föräldraansvarets omfattning varierar med hänsyn till barnets ålder är det dock olämpligt att ha en och samma nivå på schablonen under hela barnets uppväxt. En så förenklad schablon skulle leda till alltför låg träffsäkerhet. Regeringen föreslår därför, i likhet med utredningen, att schablonavdragets storlek ska fastställas med hänsyn till barnets ålder. Till skillnad från utredningen anser dock regeringen att detta bör framgå av bestämmelserna i lag och inte enbart av den kompletterande förordningsregleringen (jfr avsnitt 6.3).

Försäkringskassan efterlyser förtydliganden kring hur avdraget ska göras och lyfter särskilt fram s.k. väntetid och beredskap, dubbel assistans, behov som inte är hänförliga till funktionsnedsättningen och behov som tillgodoses på annat sätt än genom personlig assistans (exempelvis under skoltid). *Förvaltningsrätten i Karlstad* anser att det bör förtydligas om barns hjälpbehov på grund av ålder ska räknas med innan avdrag görs.

Som framgår i avsnittet ovan bör schablonen hanteras tvådelat: ett avdrag för grundläggande behov och ett avdrag för andra personliga behov. Det schabloniserade föräldraavdraget ersätter det avdrag för föräldraansvar som hittills har gjorts efter en individuell prövning i varje enskilt fall. I övrigt innebär inte föräldraavdraget att bedömningen av rätten till personlig assistans ändras. De nya bestämmelserna innebär således inte någon ändring i fråga om vilket hjälpbehov som avdraget för föräldraansvar ska göras från. Avdrag bör därmed göras från sådana hjälpbehov som kan bero på barnets assistansgrundande funktionsnedsättning, vilket innebär att hjälpbehov som skulle kunna bero på barnets ålder inte kan brytas ut före föräldraavdraget. Det föräldraansvar som en vårdnadshavare normalt har för ett barn på grund av barnets ålder beaktas i stället genom det föräldraavdrag som görs. Till vilken del hjälpbehovet ska anses bero på barnets ålder avgörs med andra ord genom föräldraavdraget. En ordning där hjälpbehov på grund av barnets ålder räknas bort före föräldraavdraget skulle innebära att föräldraansvaret beaktas två gånger, något som inte sker i dag.

Väntetid och beredskap är personlig assistans för andra personliga behov enligt 9 a § LSS. Försäkringskassan har med stöd av bemyndigandet i 4 § förordningen (1993:1091) om assistansersättning meddelat föreskrifter om i vilken omfattning väntetid och beredskap berättigar till assistansersättning. I likhet med vad som gäller i dag bör avdragen för föräldraansvar göras från det samlade assistansgrundande hjälpbehovet när det gäller väntetid och beredskap. I fråga om assistansersättning är det således endast sådan väntetid och beredskap som berättigar till assistansersättning som bör ingå i hjälpbehovet före föräldraavdrag. I fråga om personlig assistans enligt LSS saknas det reglering om i vilken omfattning väntetid och beredskap är assistansgrundande. När det gäller insatsen biträde av personlig assistent enligt 9 § 2 LSS ligger det dock i sakens natur att rätten till insatsen måste gälla under hela väntetiden eller hela tiden för beredskap (jfr prop. 2017/18:78 s. 17 f.). Regeringen ser mot denna bakgrund inget skäl till att föreslå att väntetid eller beredskap helt eller delvis ska undantas från att ingå i det samlade hjälpbehovet före föräldraavdrag när det gäller personlig assistans enligt LSS. Det innebär således att hela tiden för väntetid eller beredskap bör ingå i det samlade hjälpbehovet före föräldraavdrag enligt LSS.

Försäkringskassan har begärt att det förtydligas hur föräldraavdrag ska göras när barnet har behov av personlig assistans i form av väntetid eller beredskap. Hur föräldraavdrag ska göras i en sådan situation kan illustreras med följande beräkningsexempel när det gäller rätten till assistansersättning. Barnet antas ha grundläggande behov om 4 timmar per dygn och andra personliga behov om 20 timmar per dygn. Av dessa 20 timmar avser 14 timmar aktivt stöd medan 6 timmar avser väntetid under dygns-

Prop. 2021/22:214 vila. Enligt 2 § Försäkringskassans föreskrifter (FKFS 2016:4) om assistansersättning ersätts en timmes väntetid med ett belopp som motsvarar en fjärdedel av den ersättning som betalas ut för en assistanstimme. Av det ovan anförda följer att det är 1,5 timme per dygn som ingår i det samlade assistansgrundande hjälpbehovet före schablonavdrag när det gäller väntetid (6 timmar x 0,25). Behovet av hjälp med andra personliga behov före schablonavdrag uppgår då till 15,5 timmar per dygn (14 timmar aktivt stöd och 1,5 timme väntetid). Om schablonavdrag exempelvis ska göras med en timme per dygn från grundläggande behov och med 4 timmar per dygn från andra personliga behov, kommer barnet således att beviljas 14,5 timmar assistansersättning per dygn (3 timmar för grundläggande behov och 11,5 timmar för andra personliga behov).

Vad gäller dubbel assistans förändrar inte införandet av ett schabloniserat föräldraavdrag principerna för hur personlig assistans bedöms och beviljas. I likhet med vad som har gällt hittills ingår inte behov som tillgodoses på annat sätt än genom personlig assistans i det samlade hjälpbehovet före föräldraavdrag (jfr 7 § första stycket LSS).

Enligt utredningens lagförslag ska föräldraavdrag göras från ”barnets totala hjälpbehov”. Att avdragen ska göras från barnets samlade (totala) hjälpbehov ligger i sakens natur och gäller såvida inte något annat framgår av bestämmelsen i fråga. Ordet ”totala” är enligt regeringens mening överflödigt och riskerar snarare att leda till icke avsedda tolkningar. De nya bestämmelserna bör i stället ange att föräldraavdrag ska göras från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov.

Handlägningsfrågor

Om ett barn har beviljats personlig assistans eller assistansersättning efter en individuell bedömning av föräldraansvaret och vill få fler timmar med sådant stöd genom tillämpning av det schabloniserade föräldraavdraget, behöver en ansökan om utökad stöd göras. En ansökan om fler timmar innebär inte i sig att det ska göras en omprövning av själva rätten till personlig assistans eller assistansersättning. Däremot hindrar inte en ansökan om fler timmar att förutsättningarna för omprövning av grundbeslutet samtidigt kan vara uppfyllda av något skäl.

LSS saknar en bestämmelse som reglerar förutsättningarna för omprövning av beslut om personlig assistans. Ett sådant beslut är gynnande, vilket innebär att beslutet endast kan omprövas under de förutsättningar som anges i 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900). Av första punkten i nämnda bestämmelse framgår att ett gynnande beslut får ändras till den enskildes nackdel om det framgår av beslutet att det under vissa förutsättningar får återkallas. Det förutsätts att ett återkallelseförbehåll som tas in i det gynnande beslutet utformas på ett sätt som uppfyller rimliga krav på förutsebarhet och är förenligt med kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet (se prop. 2016/17:180 s. 329).

Enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken ska rätten till assistansersättning omprövas i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att omprövningen inte innebär någon fullständig prövning av rätten till assistansersättning. Omprövningen avser endast frågan om i vilken utsträckning de

ändrade förhållandena innebär att rätten till assistansersättning har minskat i omfattning. Timmar med assistansersättning som inte berörs av de ändrade förhållandena ska alltså inte omprövas. Timmar med assistansersättning som berörs av de ändrade förhållandena ska inte omprövas på någon annan grund än dessa ändrade förhållanden. Det ska vara faktiska förhållanden som har ändrats, vilket innebär att ändrad praxis inte kan ligga till grund för omprövning (se prop. 2017/18:78 s. 27).

Om ett barn har beviljats personlig assistans eller assistansersättning efter en individuell bedömning av föräldraansvaret och skulle ha rätt till färre timmar med sådant stöd vid en tillämpning av det schabloniserade föräldraavdraget, kan tidigare beviljade timmar med stöd endast dras in om förutsättningarna för omprövning är uppfyllda. I fråga om assistansersättning kan det här noteras att införandet av ett schabloniserat föräldraavdrag inte är en omständighet som är hänförlig till den försäkrade (jfr 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken). Vidare innebär det faktum att barnet blir äldre att föräldraansvaret enligt föräldrabalken minskar, vilket då medför en ökning av barnets behov av personlig assistans (allt annat lika). Det ligger därför i sakens natur att varken införandet av ett schabloniserat föräldraavdrag eller det faktum att barnet blir äldre är omständigheter som kan utgöra grund för omprövning av assistansersättning enligt 51 kap. 12 § socialförsäkringsbalken.

Som framgår ovan minskar föräldraansvaret – och därmed det samlade föräldraavdraget – med barnets stigande ålder. För ett barn som en gång har fått personlig assistans eller assistansersättning beviljad efter ett schabloniserat föräldraavdrag kommer således schablonens konstruktion aldrig att kunna medföra att rätten till stöd minskar genom att barnet blir äldre. När beslut fattas om personlig assistans eller assistansersättning kan hänsyn tas till schablonens konstruktion på så sätt att beslutet innebär fler timmar i och med barnets ökande ålder under förutsättningen att inga andra omständigheter ändrats.

6.2 Vissa stödbehov ska undantas från föräldraavdrag

Regeringens förslag: Något föräldraavdrag ska inte göras för hjälpbehov som är kopplade till andning eller måltider i form av sondmatning.

Något föräldraavdrag ska inte heller göras för grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år, för andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år eller för andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag om att vissa hjälpbehov ska undantas från föräldraavdrag på grund av barnets ålder har tagits in i förordning. Utredningens förordningsförslag reglerar inte hur månaden då barnet fyller år ska behandlas.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Bland de remissinstanser som tillstyrker

Prop. 2021/22:214 förslaget finns *Lunds kommun, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och Socialstyrelsen. Humana assistans AB och God Assistans* anser att även ytterligare stödbehov ska undantas från föräldraavdraget. Det gäller exempelvis kontinuerligt förebyggande stöd, där ett föräldraavdrag enligt organisationerna innebär att föräldrar till barn med assistans i praktiken ges ett större ansvar för barnen än andra föräldrar med barn i motsvarande ålder.

Intresseföreningen för assistansberättigade (IfA), Humana assistans AB, Frösunda Personlig Assistans AB (Frösunda) och Fremia anser att föräldraavdraget bör begränsas ytterligare.

Försäkringskassan ställer frågan hur utredningens förslag förhåller sig till det faktum att assistansersättning betalas ut per månad.

Skälen för regeringens förslag

Något föräldraavdrag bör inte göras för hjälpbehov som är kopplade till andning eller måltider i form av sondmatning

Att föräldraansvaret enligt föräldrabalken ska beaktas vid bedömningen av ett barns behov av personlig assistans följer av 9 f § LSS och 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken. Enligt bestämmelserna ska det vid bedömningen av behovet av personlig assistans för ett barn bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till bl.a. barnets ålder. Detta gäller dock inte till den del hjälpbehovet avser andning och åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges, samt måltider i form av sondmatning och åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

I förarbetena till bestämmelserna om nämnda undantag uttalade regeringen att det ligger i sakens natur att hjälp med andning i allt väsentligt går utöver det normala föräldraansvaret, och att ett friskt barn inte behöver praktisk hjälp med andning och mycket sällan övervakning på grund av kvävningsrisk (se prop. 2019/20:92 s. 30 f.). Samma skäl som motiverar att samtliga hjälpmoment bör vara assistansgrundande motiverar enligt regeringen att föräldraansvaret inte bör beaktas vid bedömningen av rätten till personlig assistans för hjälp med andning eller måltider i form av sondmatning. Regeringen anförde att inget barn bör gå miste om personlig assistans för andning eller sondmatning med hänvisning till föräldraansvaret, samt att när det gäller andning och sondmatning är det av stor vikt att hjälpinsatsen kan ges samlat utan att splittras upp på flera utförare. Regeringen angav vidare att det är en fördel om ansvaret för egenvårdsåtgärder kan ges samlat genom personlig assistans i dessa fall. Det innebär enligt regeringen att även hjälpbehov som anses inrymmas inom det normala föräldraansvaret bör ge rätt till personlig assistans när det gäller andning och sondmatning.

De skäl som motiverar att föräldraansvaret inte ska beaktas vid bedömningen av barnets rätt till personlig assistans när det gäller hjälpbehov kopplade till andning och måltider i form av sondmatning är alltså gällande. Regeringen föreslår därför att något föräldraavdrag inte ska göras i de situationer som omfattas av de hittillsvarande undantagen kopplade till andning och måltider i form av sondmatning.

Enligt utredningens förslag till tabell för föräldraavdrag ska något avdrag inte göras för grundläggande behov när barnet har fyllt 12 år, för andra personliga behov när barnet är yngre än ett år eller för andra personliga behov när barnet har fyllt 18 år. Utredningens förslag till tabell för föräldraavdrag har tagits in i förordning.

Flera remissinstanser, däribland *Intresseföreningen för assistansberättigade (IfA)*, *Humana assistans AB*, *Frösunda Personlig Assistans AB (Frösunda)* och *Fremia*, anser att föräldraavdraget bör begränsas ytterligare. *Humana assistans AB* anser att inget avdrag för grundläggande behov ska göras efter nio års ålder då det stöd som barn i nioårsåldern vanligtvis behöver inte är av den karaktären att de omfattas av grundläggande hjälpbehov. *Frösunda* anser att inget föräldraansvar för de grundläggande behoven bör beaktas för barn över sex år. *Fremia* skriver att inget föräldraavdrag borde göras för barn från 12 år, då det enligt organisationen skulle innebära en mer restriktiv reglering än dagens praxis. Inte heller *Humana assistans AB* anser att något föräldraavdrag bör göras efter 12 års ålder då det vanligtvis inte finns något praktiskt hjälpbehov efter denna ålder. *Frösunda* anser att inget föräldraavdrag för andra personliga behov bör göras efter 14 års ålder.

Regeringen delar utredningens bedömning att 12 år är en lämplig ålder att låta schablonavdraget för grundläggande behov upphöra. Vid denna ålder klarar många barn att självständigt sköta exempelvis sin personliga hygien, att äta och att klä av och på sig. Därutöver måste barnets möjlighet till frigörelse från föräldrarna värnas. När barn närmar sig tonåren är det naturligt att relationen mellan barn och föräldrar ändras karaktär. Även nuvarande rättspraxis talar för att 12 år är en lämplig ålder att låta schablonavdraget för grundläggande behov upphöra (RÅ 1997 ref. 23 I). Regeringen anser inte att det finns skäl att frångå den bedömningen och begränsa föräldraansvaret redan från nio års ålder. Det innebär inte att det efter 12 års ålder inte bör göras något föräldraavdrag alls. Praxis i dag innebär att föräldraavdrag görs även för barn över 12 år för andra personliga behov och det är rimligt att anta att föräldrar normalt lägger tid på dessa behov även efter denna ålder. För barn under ett år bör enligt regeringens mening inget föräldraavdrag göras för andra personliga behov, eftersom mycket små barn typiskt sett inte har sådana hjälpbehov. *Malmö kommun* avstyrker detta då delar i en ansökan kan ingå i föräldraansvar, såsom att sköta hushållet, utföra vårdbesök och matlagning.

Regeringen anser således, i likhet med utredningen, att något föräldraavdrag inte bör göras för grundläggande behov när barnet har fyllt 12 år eller för andra personliga behov när barnet är yngre än ett år. Enligt regeringens mening bör dock undantagen från föräldraavdrag uttömmande regleras i lag. Regeringen föreslår därför sådana bestämmelser för de aktuella situationerna.

Utredningens förslag innebär att antalet beviljade timmar skulle kunna behöva ändras mitt i en månad när barnet fyller år. Som *Försäkringskassan* påpekar är emellertid assistansersättningen en s.k. månadsersättning. Att *Försäkringskassan* skulle behöva använda sig av kortare beviljandeperioder än en månad överensstämmer inte med den månadsvisa redo-

Prop. 2021/22:214 visningen av utförd assistans och skulle dessutom innebära en tids- och kostnadskrävande it-utveckling för Försäkringskassan. Regleringen i fråga bör därför klargöra vad som ska gälla för hela den månad då barnet fyller år. Detta bör gälla såväl för assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken som för personlig assistans enligt LSS. Regeringen föreslår mot denna bakgrund att något föräldraavdrag inte ska göras för grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år eller för andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år.

Något föräldraansvar enligt 6 kap. 2 § föräldrabalken finns inte när barnet har fyllt 18 år. Även i detta fall bör det enligt regeringens mening framgå av lag vad som ska gälla i fråga om föräldraavdrag för den månad då barnet fyller år. Det bör därför anges i socialförsäkringsbalken och LSS att något föräldraavdrag inte ska göras för andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.

6.3 Föräldraavdragens storlek bör regleras i förordning

Regeringens förslag: Regeringen ska få bemyndigande att meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek när det gäller personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

En bestämmelse i socialförsäkringsbalken ska upplysa om möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek när det gäller assistansersättning.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag till bemyndigande medger att regeringen vidaredelegerar föreskrifträtten till myndighet. Utredningens förslag till upplysningsbestämmelse nämner regeringens möjlighet att delegera föreskrifträtten till myndighet. Utredningens förslag till bemyndigande och upplysningsbestämmelse avser ”föreskrifter om beräkning av föräldraavdrag”.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans yttrar sig särskilt över utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regleringen av storleken på föräldraavdragen kommer att ha en sådan detaljeringsgrad att bestämmelserna lämpligen bör tas in i föreskrifter på lägre nivå än lag. Regeringen anser i likhet med utredningen att föräldraavdragens storlek bör regleras i förordning.

Av 2 § LSS följer att varje kommun ansvarar för insatsen personlig assistans. Bestämmelserna i LSS som reglerar rätten till personlig assistans avser således ett åliggande för kommunerna. Föreskrifter om sådana åligganden ska meddelas i lag (se 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen). Riksdagen kan dock bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på området (se 8 kap. 3 § regeringsformen).

De grundläggande bestämmelserna om föräldraavdrag rör rätten till personlig assistans och ska enligt regeringens förslag tas in i lag (se avsnitt 6.1). Av 8 kap. 7 § första stycket 1 regeringsformen framgår att regeringen har möjlighet att meddela föreskrifter om verkställighet av lag.

Med föreskrifter om verkställighet avses främst tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, men också i viss utsträckning materiellt utfyllande föreskrifter. En förutsättning för sådana föreskrifter är att den lagbestämmelse som ska kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligen nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften (jfr prop. 1973:90 s. 211).

Den reglering om föräldraavdrag som föreslås i lag är allmänt hållen och kommer att få sitt egentliga innehåll genom de föreskrifter som anger vilka avdrag som faktiskt ska göras. Bestämmelserna om föräldraavdragens storlek kommer således att ha en så tydlig materiell karaktär att det inte kan anses vara fråga om sådana verkställighetsföreskrifter som regeringen direkt kan meddela med stöd av regeringsformen. För att regeringen ska ha möjlighet att meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek när det gäller personlig assistans enligt LSS behöver det således införas ett normgivningsbemyndigande i nämnda lag. Regeringen föreslår därför en sådan bestämmelse. Eftersom regeringen avser att meddela föreskrifterna i förordning saknas det anledning att låta bemyndigandet medge att föreskrifträtten delegeras vidare till myndighet.

Bestämmelserna om rätten till statlig assistansersättning finns i 51 kap. socialförsäkringsbalken. I huvudsak omfattas socialförsäkringsområdet i regleringshänseende av regeringens primära normgivningskompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen (den s.k. restkompetensen). Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar emellertid inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regeringsformen). Regleringen på socialförsäkringsområdet finns också till största delen i lag (socialförsäkringsbalken). För att det ska vara tydligt i vilken utsträckning riksdagen genom lagstiftning har tagit till sig föreskrifträtt inom regeringens primära normgivningsområde och för att markera gränsen för vad som även fortsatt kan regleras genom föreskrifter på lägre nivå bör det i lagen tas in en upplysning som tydliggör vilken föreskrifträtt som regeringen har kvar med stöd av restkompetensen (se prop. 2008/09:200 s. 379). Det bör därför tas in en upplysningsbestämmelse i socialförsäkringsbalken som klargör att regeringen kan meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek när det gäller assistansersättning. Eftersom regeringen avser att meddela föreskrifterna i förordning bör bestämmelsen inte upplysa om regeringens möjlighet att delegera föreskrifträtten till myndighet (jfr 8 kap. 11 § regeringsformen).

I utredningens lagförslag används uttrycket ”föreskrifter om beräkning av föräldraavdrag”. Det är emellertid inte fråga om föreskrifter som ska reglera beräkningsgrunder för föräldraavdragen. Såväl utredningen som regeringen anser i stället att det är föräldraavdragens storlek som ska framgå av förordning. Normgivningsbemyndigandet och upplysningsbestämmelsen bör därför avse föreskrifter om föräldraavdragens storlek.

6.4 Barnets bästa behöver inte regleras särskilt när det gäller personlig assistans

Regeringens bedömning: Någon särskild bestämmelse om att barnets bästa ska beaktas bör inte införas i fråga om personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår en bestämmelse som anger att det vid bedömningen om ett barns behov av hjälp med de grundläggande behoven är av sådan omfattning att det finns en rätt till personlig assistans ska hänsyn tas till det som bedöms vara barnets bästa.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som har yttrat sig över förslaget lyfter invändningar eller farhågor som rör förslagets tillämpning. Bland andra *Linköpings kommun*, *Avesta kommun*, *Stockholms kommun*, *Stiftarna av Independent Living i Sverige (STIL)*, *Försäkringskassan* och *Förvaltningsrätten i Umeå* anser att förslaget behöver förtydligas för att tillämpningen ska bli rättssäker, och likvärdig över landet. *Humana assistans AB*, *Förvaltningsrätten i Malmö* m.fl. framhåller att förslaget innebär en dubbelreglering av barnets bästa. Bland andra *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Uddevalla kommun* avstyrker förslaget om en s.k. ventil. SKR anför bl.a. att den föreslagna bestämmelsen är oprecis och vag, vilket gör det svårt att läsa sig till vad som förväntas av kommunen i dessa fall. Bland andra *Riksförbundet DHB* och *Frösunda Personlig Assistans AB* är positiva till utredningens förslag och menar att det kan leda till att även barn vars hjälpbehov har en liten tidsomfattning kan beviljas personlig assistans.

Skälen för regeringens bedömning: LSS innehåller inte någon reglering om att de grundläggande behoven ska vara av viss minsta omfattning för att kunna ligga till grund för personlig assistans (jfr prop. 1992/93:159 s. 175). Av rättspraxis framgår att någon som bara i mycket begränsad omfattning har behov av hjälp med något av de grundläggande behoven inte utan vidare kan anses berättigad till personlig assistans (se avgörandet RÅ 2009 ref. 57). I avgörandet HFD 2018 ref. 13 uttalade HFD att en individuell bedömning ska göras i varje enskilt fall med en sammanvägning av såväl kvalitativa som kvantitativa aspekter. HFD gjorde i avgörandet bedömningen att ett hjälpbehov om tre timmar per vecka för personlig hygien inte var av sådan omfattning att det grundade rätt till personlig assistans utifrån karaktären av den hjälp som den enskilde behövde.

Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Artiklarna 1–42 i barnkonventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020 enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Enligt 6 a § LSS ska barnets bästa särskilt beaktas när åtgärder rör barn. Av förarbetena till paragrafen framgår att bestämmelsen motsvarar kravet i artikel 3 i barnkonventionen (se prop. 2009/10:176 s. 74). Att fatta beslut i ett ärende om personlig assistans för ett barn är en åtgärd som rör barnet.

Syftet med utredningens lagförslag är att barnets bästa ska beaktas vid den sammantagna bedömningen av huruvida barnets hjälpbehov är av sådan karaktär och omfattning att behovet grundar rätt till personlig assistans enligt LSS (jfr HFD 2018 ref. 13). Att barnets bästa ska beaktas vid denna individuella bedömning följer emellertid redan av såväl 6 a § LSS som barnkonventionen. Regeringen ser därför inget behov av att införa en sådan bestämmelse som utredningen föreslår.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för personlig assistans och assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser lämnar inga synpunkter på förslaget. Bland de remissinstanser som yttrat sig över förslaget förekommer förslag på såväl längre som kortare införandetid. *Försäkringskassan* anför att myndigheten behöver ett år på sig, från riksdagsbeslut till ikraftträdande, för att hinna med nödvändiga förberedelser, bl.a. för anpassning av it-system. *Inspektionen för socialförsäkringen* betonar att Försäkringskassan behöver rimlig tid för att göra de förändringar som förslagen innebär. *Riksförbundet FUB* anser att förslagen bör träda i kraft tidigare än 2023. *Kalmar kommun* anser att det finns behov av snabbt ikraftträdande, men också att förslaget innebär att tiden är kort för att hämta in kunskap och sprida information om de nya grundläggande kraven.

Skälen för regeringens förslag: Att säkerställa att personer med omfattande behov av stöd och service får ett ändamålsenligt stöd är angeläget, likaså att rättssäkerheten i bedömningen av föräldraansvaret stärks. Lagändringarna bör därför träda i kraft vid tidigast möjliga tidpunkt, vilket bedöms vara den 1 januari 2023. Regeringen har vid denna bedömning beaktat att tillämpande myndigheter måste få tillräcklig förberedelse tid.

Försäkringskassan anser sig behöva ett år från riksdagsbeslut till ikraftträdande för att inte riskera att handläggningen försenas. Regeringen anser emellertid inte att ett års förberedelse tid är motiverad. De delar av betänkandets förslag som rör egenvård och personlig assistans vid sjukvårdande insatser berörs inte i detta lagstiftningsärende. Förslaget om ett mer avgränsat och rättssäkert föräldraavdrag är en förenkling jämfört med nuvarande ordning. Förslagen om förebyggande stöd och kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser innebär att vissa i dag gällande krav tas bort och i övrigt att dagens praxis kodifieras i väsentliga delar. Det införs således inte några nya krav för personlig assistans i dessa delar. Sammantaget är regeringens bedömning att de föreslagna förändringarna inte motiverar ett senare ikraftträdande än den 1 januari 2023.

Prop. 2021/22:214 *Riksförbundet FUB* anser att lagändringarna bör träda i kraft tidigare än den 1 januari 2023. Regeringen anser dock att den föreslagna ikraftträdandetidpunkten är väl avvägd.

Grundläggande principer om likabehandling och rättssäkerhet talar för att de nya bestämmelserna inte bör gälla för tid före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser bör klargöra att äldre bestämmelser fortfarande gäller för sådan tid (jfr prop. 2017/18:78 s. 23, prop. 2018/19:145 s. 25 och prop. 2019/20:92 s. 37).

8 Konsekvenser

8.1 Effekt av förslagen på antal personer med personlig assistans och antal timmar med personlig assistans

Som en följd av förslagen i avsnitt 5 om grundläggande behov kommer antalet personer som kan kvalificera sig för såväl assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken som personlig assistans enligt LSS att öka.

Förslaget om ett föräldraavdrag i avsnitt 6 förväntas leda till att fler barn får personlig assistans i en lägre ålder än i dag. Vidare kommer de barn som redan har personlig assistans att kunna beviljas fler timmar vid ett nytt beslut.

Förslagen om grundläggande behov samverkar i hög grad både med varandra och med förslaget om ett schabloniserat föräldraavdrag. Samma person kan kvalificera sig till personlig assistans genom flera olika grundläggande behov. Samma barn som kvalificerar sig till personlig assistans genom förslaget om grundläggande behov kan samtidigt kvalificera sig genom förslaget om ett schabloniserat föräldraavdrag. Därmed är konsekvenserna av dessa förslag inte summerbara.

Genom förslagen kommer nya kostnader att uppstå för stat och kommun. När stödbehovet av personlig assistans tillgodoses minskar också behovet av andra insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen (2001:453) vilket leder till minskade kostnader för kommunerna. Sammantaget innebär förslagen att kostnaderna för det offentliga ökar. Det är dock svårt att uppskatta de exakta kostnaderna för förslagen. Se avsnitt 8.4 Sammantagen effekt på de offentliga finanserna och förslag till finansiering.

8.1.1 Effekter av förslag om grundläggande behov

Fler individer kommer att beviljas personlig assistans

Utredningen bedömer att cirka 2 000 nya individer kommer att beviljas assistansersättning till följd av alla förslagen i utredningens betänkande (behov av stöd för att förebygga vissa beteenden och minska risken för skador till följd av sådana beteenden, behov av kontinuerligt stöd som föranleds av medicinsk problematik samt att kvalificerat motiverande eller vägledande stöd ska bedömas som en del i det grundläggande behov som det avser att tillgodose). Bedömningen baseras på en beräkning av

skillnaden mellan hur många som hade assistansersättning 2019 och hur många som skulle haft assistans 2019 om utvecklingen av antalet assistansmottagare sedan 2015 bara hade styrts av befolkningsutvecklingen. Beräkningen bygger således på ett antagande om att förslagen i stora drag, med justering för befolkningsutvecklingen, kommer att återställa nivån på antalet mottagare av assistansersättning till den nivå som gällde 2015. Det är dock, enligt regeringens mening, svårt att basera beräkningen av antalet nya individer på detta antagande, främst för att utredningens förslag inte innebär att praxis återställs till vad som gällde före 2015. Precis som utredningen skriver går det inte att urskilja något enstaka avgörande som lett till en avsevärt förändrad tillämpning vad gäller kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser eller aktiv tillsyn av övervakande karaktär. Enligt utredningen har det i stället, sett över tid, skett en viss grad av insnävning även avseende dessa stödbehov, dels genom HFD:s klargöranden av tillämpningsområdet, dels genom den tillämpning av lagstiftningen som löpande sker i lägre domstolsinsatser och som får genomslag i den praktiska tillämpningen, exempelvis genom Försäkringskassans interna styrdokument. Det är enligt regeringen uppenbart att en sådan gradvis förändring av praxis inte på ett träffsäkert sätt går att återställa och att det därmed heller inte går att säga att nivån på antalet mottagare till följd av förslagen kommer att återgå till en given tidigare nivå.

I utredningens förslag till nya grundläggande behov ingår det grundläggande behovet ”behov av kontinuerligt stöd som föranleds av medicinsk problematik”. Det behovet ingår inte i detta lagstiftningsärende vilket innebär att antalet individer som kommer att få assistansersättning behöver justeras ner jämfört med utredningens beräkningar. Utredningen gör ingen beräkning av antalet individer som kommer att beviljas assistans till följd av ”Behov av kontinuerligt stöd som föranleds av medicinsk problematik” separat.

Flera remissinstanser, däribland *Försäkringskassan*, *Göteborgs kommun*, *Jönköpings kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* delar utredningens bedömning att det är svårt att uppskatta omfattningen på kostnaderna. *Malmö kommun* efterfrågar en förnyad beräkning av de ekonomiska konsekvenserna av utredningen och en ny ekonomisk analys av lagförslaget i sin helhet. *Örebro kommun* saknar en långsiktig analys av utvecklingen av volymer och kostnader.

Försäkringskassan anser att utredningen har underskattat hur många fler som kommer att beviljas assistansersättning till följd av införandet av de nya grundläggande behoven eftersom förslagen inte enbart är en återställning till tillämpningen före 2015 års praxisändring utan en utvidgning. Örebro kommun bedömer att de ekonomiska beräkningarna av kostnadsökningarna är i underkant utifrån att de nya grundläggande behoven troligen kommer att öppna upp för nya målgrupper som tidigare inte varit berättigade till insatsen personlig assistans. Jönköpings kommun skriver att det är troligt att flera av dem som tidigare blivit av med sin assistans kommer att söka på nytt och bli beviljade och att flera personer som i dag bor i gruppboende kan komma att ha rätt till personlig assistans men att det inte går att veta hur många som kommer att ansöka.

Utredningen kan enligt Malmö kommun ha överskattat antalet nya mottagare till följd av förslagen eftersom det inte är troligt att personer

Prop. 2021/22:214 som efter beslut om indragen statlig assistansersättning beviljats andra kommunala insatser, i synnerhet bostad med särskild service enligt LSS, i någon större omfattning kommer att ansöka om personlig assistans på nytt.

Regeringen anser, i likhet med ett flertal remissinstanser, att utredningens beräkningar är osäkra.

Regeringen delar Försäkringskassans bild att utredningens förslag, om de genomfördes, skulle innebära att avsevärt fler än 2 000 nya individer skulle beviljas assistansersättning. Det beror dels på att borttagandet av kravet på ingående kunskaper öppnar upp personlig assistans för nya målgrupper, dels på att utredningens förslag, i första hand vad gäller det förebyggande stödet, skulle förändra stödets karaktär på ett sätt som skulle innebära att personer med avsevärt mindre kvalificerade stödbehov än vad som krävs i dag skulle kunna beviljas assistansersättning. Försäkringskassan beräknade i Utgiftsprognos för budgetåren 2021–2025 att utredningens förslag skulle innebära ca 2 800 nya mottagare i assistansersättningen.

De förslag som presenteras i avsnitt 5 innebär en utvidgning av rätten till personlig assistans. Förslagen innebär dock en mindre omfattande utvidgning av rätten till personlig assistans än utredningens förslag. Den viktigaste skillnaden för antalet nya individer mellan utredningens förslag och regeringens bedöms vara utformningen av förslaget om ett nytt grundläggande behov för att förebygga vissa beteenden (avsnitt 5.2). Regeringens förslag innebär, till skillnad från utredningens förslag, att stödet ska vara aktivt och kräva att den personliga assistenten befinner sig i den enskildes omedelbara närhet. Enligt regeringens bedömning innebär denna skillnad att antalet nya individer som kommer att kunna beviljas assistansersättning kommer att bli lägre jämfört med om utredningens förslag hade genomförts.

Regeringens bedömning är att förslagen kommer att leda till att ungefär 1 800 nya individer kommer att kunna beviljas assistansersättning när lagändringarna fått fullt genomslag. I den beräkningen har hänsyn tagits till att inga förslag om ”behov av kontinuerligt stöd som föranleds av medicinsk problematik”, egenvård eller sjukvård finns i detta lagstiftningsärende.

Särskilt om barn

Som anförts ovan anser regeringen att utredningen underskattar antalet nya individer till följd av utredningens förslag. Samtidigt innebär regeringens förslag en mindre utvidgning av rätten till personlig assistans än vad utredningen föreslår. Regeringen anser sammantaget att utredningens beräkning av antalet nya barn i assistansersättningen och det genomsnittliga antalet timmar de kommer att beviljas är rimliga för de förslag som presenteras i detta lagstiftningsärende.

Antalet timmar per mottagare kommer inte att öka nämnvärt

Utredningen antar att de personer som kommer att kvalificera sig för personlig assistans genom de nya föreslagna grundläggande behoven i genomsnitt kommer att få ett timantal som överensstämmer med det genomsnittliga timantalet bland de som redan har assistans. Antagandet

baseras på att förslagen möjliggör beviljande av assistansersättning både till personer med mindre omfattande och mer omfattande behov. De som i dag står utanför assistansen kan, enligt utredningen, per definition antas ha mindre omfattande behov än de som redan kvalificerat sig. De som kan kvalificera sig för assistans enligt de nya föreslagna grundläggande behoven kan samtidigt antas ha behov som omfattar en stor del av dygnet.

Det finns således såväl argument för att antalet timmar för dem som beviljas enligt de föreslagna grundläggande behoven skulle kunna bli över som argument för att antalet timmar skulle bli under dagens genomsnitt. På grund av den stora osäkerheten bedömer utredningen att det genomsnittliga antalet timmar ger den bästa uppskattningen. Barn beräknas få ett lägre antal timmar än vuxna med anledning av föräldraavdraget enligt schablon och av att barnen har tid i förskola och skola.

Försäkringskassan, Örebro kommun och Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) delar inte utredningens bedömning avseende antalet nya timmar för dem som beviljas stöd enligt de nya grundläggande behoven. Örebro kommun anser att förslagen möjliggör en överföring från andra omfattande insatser med dygnet-runt-stöd som i dag utförs i kollektiv regi till personlig assistans, vilket skulle driva upp det genomsnittliga antalet timmar för personlig assistans. Försäkringskassan och ISF skriver att de nya grundläggande behoven som utredningen föreslår omfattar hjälpbehov som i många fall inte kan avgränsas till en viss tid under dagen utan mer troligtvis består under hela den enskilda personens vakna tid, vilket kan leda till att fler timmar än genomsnittet beviljas. Försäkringskassan skriver också att även om de barn som väntas beviljas assistansersättning till följd av förslagen i dag inte har tillräckligt omfattande grundläggande behov för att beviljas assistansersättning kan de ha stora behov av hjälp med andra personliga behov.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det är sannolikt att de nya individer som kommer in i assistansersättningen till följd av de nya föreslagna bestämmelserna i genomsnitt kommer att beviljas lika många timmar som de personer som redan är beviljade assistansersättning. Visserligen kommer många, så som Försäkringskassan, Örebro kommun och ISF skriver, att beviljas personlig assistans hela eller en stor del av dygnet eller av den vakna tiden. Samtidigt kommer stöd för att förebygga vissa beteenden och minska risken för skador till följd av sådana beteenden (se avsnitt 5.2) att kunna beviljas för enskilda aktiviteter eller situationer vilket innebär att inte alla kommer att beviljas stöd större delen av dygnet. Förslaget som innebär att kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser ska beaktas som en del i det grundläggande behov som de avser att tillgodose innebär inte heller att personlig assistans nödvändigtvis kommer att beviljas fler timmar än genomsnittet. Regeringen noterar också att genomsnittet för beviljade timmar 2020 var 130 timmar i veckan, motsvarande drygt 18,5 timmar per dag, vilket innebär att dagens genomsnitt redan täcker en stor del av dygnet.

8.1.2 Effekt av förslaget om ett mer avgränsat och rättssäkert föräldraavdrag

Förslaget om föräldraavdrag kommer att leda till att antalet barn med personlig assistans ökar och att de barn som redan har insatsen får fler assistanstimmar. Barn som i dag står helt utanför den personliga assistansen kommer att kunna beviljas personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken samtidigt som barn som i dag har personlig assistans enligt LSS i stället kommer att kunna beviljas assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Fler barn kommer att beviljas assistansersättning

Utredningen beräknar att cirka 400 nya barn i åldersgruppen 0–11 år kommer att få assistansersättning till följd av förslagen i avsnitt 6. Eftersom inget avdrag görs för grundläggande behov för barn från 12 år kommer förslaget inte innebära att fler barn i denna åldersgrupp kommer att beviljas assistansersättning.

Antagandet om antalet barn i åldersgruppen 0–11 år baseras på hur många barn som 2019 fick personlig assistans från kommunen och att cirka hälften av de barn 0–11 år som de senaste två åren (Indikatorer för att följa utvecklingen av assistansersättningen 2020, Försäkringskassan) fått avslag på ansökan om assistansersättning med motiveringen att grundläggande behov inte uppnår mer än 20 timmar per vecka igenomsnitt, med dessa förslag i stället kommer att få bifall vid en ny ansökan. Dessa 400 barn är inkluderade i de 800 barn som beräknas kunna kvalificera sig för personlig assistans genom förslagen om nya grundläggande behov. Samma barn berörs av bägge förslagen.

I denna proposition föreslås inget nytt grundläggande behov ”behov av kontinuerligt stöd som föranleds av medicinsk problematik”. Regeringen bedömer därför att cirka 360 nya barn kommer att få assistansersättning till följd av förslagen i denna proposition.

De barn som får assistansersättning antas få i genomsnitt samma antal timmar som de barn i samma åldersgrupp som redan har personlig assistans. Under perioden 2010–2020 hade barn i åldersgruppen 0–11 år i genomsnitt 110 timmar per vecka.

Barn som redan har personlig assistans kommer att kunna beviljas fler timmar

Genom förslaget om föräldraavdrag kan de barn som redan har personlig assistans få fler timmar om de ansöker om det. Förslaget berör cirka 4 000 barn i åldrarna 0–17.

Det finns ingen statistik över storleken på det normala föräldraansvaret hos vare sig Försäkringskassan eller hos Socialstyrelsen. Utredningen uppskattar nivån på dagens föräldraavdrag genom att jämföra antalet använda timmar med assistansersättning per vecka för åldersgrupperna 1–6 år, 7–12 år, 13–17 år och 22–25 år. Valet av åldersintervall 22–25 år som jämförelse används eftersom inget föräldraavdrag görs i den åldersgruppen samtidigt som de åldersrelaterade behoven inte hunnit öka.

Det skiljer i genomsnitt 42 timmar i personlig assistans mellan åldersgrupperna 1–6 år och 22–25 år. Gruppen 22–25 år har 40 assistanstimmar

fler i genomsnitt per vecka jämfört med gruppen 7–12 år. Genom att förslaget om ett schabloniserat föräldraavdrag genomförs förväntas assistans-timmarna öka för barn som har assistansersättning, och som får ett nytt beslut, med i genomsnitt 11 timmar per vecka för barn 0–6 år, med i genomsnitt 6 timmar per vecka för barn 7–12 år och med i genomsnitt 4 timmar för barn 13–17 år.

Enligt statistik från Försäkringskassan för år 2020 fanns det 178 barn i åldrarna 0–6 år, 635 barn i åldrarna 7–11 samt 1 353 barn i åldrarna 12–17 år som fick assistansersättning. I genomsnitt fick de 130,2, 106,1 respektive 109,0 timmar per vecka 2020. Dessa barn beräknas i enlighet med utredningens förslag till schablon få 11 timmar, 6 timmar respektive 4 timmar extra per vecka, vilket utgör en ökning med drygt 580 000 timmar motsvarande en kostnadsökning för staten till följd av fler timmar med cirka 183 miljoner kronor räknat med 2020 års schablonersättning på 315 kronor per timme

Ingen remissinstans har kommenterat utredningens beräkningar avseende antalet extra timmar som barn som redan i dag har assistansersättning kan komma att beviljas. Regeringen bedömer att utredningens antaganden och beräkningar är rimliga.

Schablonens storlek omfattas inte av detta lagstiftningsärende. För att beräkna kostnaderna för förslagen används utredningens förslag till schablon.

Fler barn beräknas få kommunal assistans och färre barn behöva avlösarservice och korttidsvistelse

Utredningen beräknar att cirka 460 nya barn kommer att beviljas kommunal personlig assistans till följd av förslagen. Beräkningen bygger på att 10 procent av de barn som i dag har minst en insats enligt LSS, personlig assistans borträknad, kommer att komma in i den kommunalt finansierade personliga assistansen.

År 2019 hade 838 barn i åldrarna 0–12 år insatsen personlig assistans, vilket motsvarar 14 procent av alla barn i samma åldersgrupp med minst en LSS-insats (totalt 5 844 barn). De vanligaste insatserna bland barn var avlösarservice, korttidsvistelse och personlig assistans.

Om de barn som med förslaget kommer att beviljas personlig assistans får det med samma omfattning som de barn som redan har kommunal personlig assistans, får de i genomsnitt 56,3 timmar per vecka med hänsyn tagen till det nya föräldraansvaret.

Genom att dessa barn beviljas personlig assistans minskar antalet barn i insatserna avlösarservice och korttidsvistelse med uppskattningsvis 264 och 278 barn (10 procent av respektive grupp).

Regeringen bedömer att utredningens antaganden och beräkningar är rimliga.

8.1.3 Hur snabbt kommer reformen få full effekt?

Utredningen antar att ökningen av antalet mottagare av assistansersättning kommer att ske successivt. Anledningen till den successiva ökningen är att många som berörs av förslaget redan har tidsbegränsade beslut om kommunala insatser enligt LSS eller socialtjänstlagen. Utredningen upp-

Prop. 2021/22:214 skattar att omfördelningen uppnås under en period på cirka tre till fem år. *Göteborgs kommun* delar inte utredningens bedömning om att ökningen av antalet assistansanvändare kommer att ske successivt under en så lång tidsperiod som tre till fem år. Inte heller *Försäkringskassan* delar utredningens uppfattning att ökningen av antalet assistansanvändare kommer att ske successivt, under en period på tre till fem år. Försäkringskassan bedömer att berörda personer kommer att ansöka om assistansersättning när de har möjlighet till det. Kommunen har dessutom en skyldighet att göra en anmälan till Försäkringskassan när någon som har ansökt om personlig assistans kan antas ha rätt till assistansersättning.

Regeringen bedömer visserligen, i likhet med Försäkringskassan, att många personer kommer att ansöka om assistansersättning så snart de har möjlighet till det. Samtidigt delar regeringen utredningens bedömning att många personer kommer att vänta tills deras beslut om andra insatser går ut. Sammantaget anser regeringen att det är mycket svårt att bedöma hur snabbt inflödet till assistansersättningen kommer att ske men bedömer att fem år är en rimlig uppskattning.

8.2 Konsekvenser för staten

8.2.1 Konsekvenser för statens finanser

Införandet av förslagen om grundläggande behov i LSS och ett mer rättssäkert och avgränsat föräldraavdrag innebär att fler personer kommer att beviljas assistansersättning. De innebär också att de genomsnittliga antalet assistanstimmar för barn kommer att öka. Förslagen innebär därmed ökade kostnader för den statliga assistansersättningen. Riksdagen har avsatt medel inom anslaget 4:4 *Kostnader för statlig assistansersättning* inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg för de kostnadsökningar som förslagen kan innebära.

Sammantaget är regeringens bedömning, vilken redovisats ovan, att 1 800 nya individer, varav 720 barn, kommer att beviljas assistansersättning till följd av förslagen i avsnitt 5. Dessa individer beräknas beviljas lika många timmar som genomsnittet bland de personer som redan har assistansersättning. Sammantaget innebär detta att statens kostnader ökar med 3 155 miljoner kronor.

De 360 barn som kommer in genom det schabloniserade föräldraavdraget ingår bland dessa 1 800 nya individer, men förslaget om föräldraavdraget leder därutöver till ökade utgifter för staten med cirka 183 miljoner kronor genom att barn får fler timmar assistansersättning vid nya beslut (se beräkningar under 8.1.2).

Kommunerna kommer även fortsättningsvis betala för de första 20 timmarna per vecka.

Sammantaget innebär förslagen, när de fått full effekt efter fem år, en permanent kostnadsökning för staten på 3 407 miljoner kronor. Beräkningarna är baserade på schablonen för 2020.

Regeringen bedömer att effekterna av förslagen kommer att ske gradvis under fem år (se avsnitt 8.1.3).

Utredningen beräknar att det ökade antalet ärenden som betänkandets alla förslag leder till kommer att innebära att Försäkringskassans kostnader ökar med 86 miljoner per år när förslagen fått full effekt. Av dessa kostnader beräknar utredningen att förvaltningskostnaden står för 64 miljoner kronor och handläggningskostnaderna för 20 miljoner kronor. Därutöver beräknar utredningen att det behövs it-utveckling till en engångskostnad av 2 miljoner kronor.

Försäkringskassans uppfattning är att myndighetens kostnader kommer att öka mer än utredningen beräknat. De högre kostnaderna är dock baserade på utredningens samtliga förslag. Denna proposition omfattar inte alla delar av utredningens förslag och förslagen är dessutom mer restriktiva än utredningens vilket bör underlätta tillämpningen. Av den anledningen bedömer regeringen att Försäkringskassans kostnader för framför allt förvaltning och it-utveckling kommer att bli lägre än utredningens beräkningar.

Bedömningen baseras på att utredningens förslag om egenvård och sjukvårdande insatser, vilka inte omfattas av detta lagstiftningsärende, står för en betydande del av Försäkringskassans av utredningen beräknade ökade kostnader för handläggning samt utveckling och förvaltning av it- och handläggningssystem. Regeringen bedömer att Försäkringskassans samlade kostnadsökning till följd av förslagen i denna proposition blir 69 miljoner kronor. Regeringen bedömer att effekterna av förslagen kommer att ske gradvis under fem år (se avsnitt 8.1.3).

8.2.3 Konsekvenser för domstolar

Förslagen innebär att antalet ansökningar om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken och om personlig assistans enligt LSS kommer att öka. I viss mån kommer även ny praxis att behöva etableras. Det är därför rimligt att anta att antalet mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att öka, men i begränsad omfattning.

Kammarrätten i Stockholm och *Förvaltningsrätten i Karlstad* efterfrågar en analys av konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna och, för det fall antalet mål kan komma att öka, utökade resurser för domstolarna.

Förändringarna i avsnitt 5 innebär i huvudsak en kodifiering av dagens praxis samt att kravet på ingående kunskaper upphävs. Behovet av ny praxis till följd av detta borde därmed vara begränsad. Förslagen i avsnitt 6 innebär en förenkling av bedömningen eftersom individuella bedömningar av föräldraansvaret ersätts med ett schabloniserat avdrag. Sammantaget anser regeringen därför att även om arbetsbelastningen för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan komma att öka i någon mån bör detta kunna hanteras inom nuvarande ram.

8.2.4 Konsekvenser för IVO

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) skriver att förslagen kommer att medföra att fler personer än i dag kommer att omfattas av insatsen

Prop. 2021/22:214 personlig assistans, vilket i sin tur kan leda till ett utökat antal ansökningar om tillstånd för personlig assistans. Detta kommer enligt IVO att innebära ökade kostnader för myndigheten, vilket behöver beaktas vid beräkningen av de finansiella konsekvenserna.

Regeringen bedömer att även om antalet mottagare av personlig assistans kommer att öka så innebär det inte att ansökningarna om tillstånd för personlig assistans nödvändigtvis kommer att öka i någon större utsträckning eftersom många nybeviljade sannolikt kommer att anlita redan existerande anordnare. Regeringen bedömer att den ökade arbetsbelastningen för IVO kan hanteras inom ram.

8.3 Konsekvenser för kommuner

8.3.1 Konsekvenser för kommunernas ekonomi

Av de 1 800 personer som antas beviljas assistansersättningen till följd av förslagen om grundläggande behov har merparten i dag andra kommunala insatser enligt LSS och socialtjänstlagen. När dessa personer flyttar till statlig assistansersättning minskar således behovet av kommunala insatser vilket leder till att kommunerna får minskade utgifter motsvarande drygt 1 miljard kronor. Kommunerna kommer även fortsättningsvis att betala för de första 20 timmarna assistansersättning per vecka.

Utredningen konstaterar att förslagen om grundläggande behov kan leda till ytterligare flöden mellan olika kommunala insatser, t.ex. att fler personer beviljas kommunal personlig assistans. Dessa flöden är enligt utredningen mycket svårbedömda och kan leda till allt från ökade till minskade utgifter för kommunerna. Utredningen har därför valt att inte ta hänsyn till dessa i sina kostnadsberäkningar vilket regeringen anser är en rimlig bedömning.

Förslaget om ett mer avgränsat och rättssäkert föräldraavdrag leder sannolikt till en ökning av antalet barn som får personlig assistans från kommunen enligt LSS. Utredningen antar att 10 procent av barnen i åldrarna 0–11 år övergår från avlösarservice eller korttidsvistelse till personlig assistans. I praktiken innebär det att, efter att hänsyn tagits till att en tredjedel av barnen som har avlösarservice även har korttidsvistelse, sammanlagt 460 barn antas flytta över till insatsen personlig assistans enligt LSS. Detta innebär således en ökad kostnad för kommunerna genom att fler barn får personlig assistans, men en minskad kostnad då färre barn får andra insatser. Kommunerna kommer även, i likhet med staten, att få ökade kostnader till följd av att barn som redan idag har personlig assistans kommer att kunna beviljas fler timmar. Nettoeffekten av föräldraavdraget beräknas innebära en ökad kostnad för kommunerna med cirka 199 miljoner kronor.

Sammantaget beräknar regeringen att kommunernas kostnader kommer att minska med cirka 862 miljoner kronor.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har inget att invända mot utredningens kostnadsberäkning men betonar att beräkningarna är mycket osäkra. *Göteborgs kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun* m.fl. ställer sig tveksamma till att kommunens kostnader kommer att minska i den omfattning som utredningen antar eftersom beräkningarna inte tar

hänsyn till kostnader för exempelvis tillfällig utökning och sjuklöne-kostnader hos privata anordnare, vilket är kostnader som kvarstår hos kommunen oavsett huvudman för den personliga assistansen. Malmö kommun bedömer att antalet personer som går från kommunalt finansierad personlig assistans till assistansersättning kommer att vara betydligt lägre än vad utredningen antar.

Alvesta kommun, Göteborgs stad, Upplands Väsby kommun och Kalmar kommun delar inte utredningens bedömning om att efterfrågan på andra kommunala insatser för barn, tex. korttidsvistelse, kommer att minska i den omfattning som antas vilket även det påverkar kommunernas kostnader.

Linköpings kommun, Malmö kommun, *Vingåkers kommun* m.fl. menar att kommunerna kommer att få kostnader i form av bl.a. ökade handläggnings- och förvaltningskostnader till följd av förslagen. Regeringen anser att den ökning som består av beslut om fler timmar med personlig assistans dels torde vara övergående, dels kompenseras av att fler personer kvalificerar sig för statlig assistansersättning och därmed inte längre kommer att göra anspråk på kommunal personlig assistans. I motsats till Göteborgs kommun m.fl., bedömer inte regeringen att kostnader för tillfällig utökning och sjuklönekostnader kommer att generera ökade kostnader för kommunerna i förhållande till situationen i dag där de individer som berörs av förslagen i stor utsträckning redan har insatser via kommunen. Flera kommuner, bl.a. Alvesta kommun, gör en annan bedömning än utredningen vad gäller efterfrågan på andra kommunala insatser för barn.

Regeringen bedömer, i likhet med SKR m.fl., att kostnadsberäkningarna är osäkra och beroende av faktorer som är mycket svåra att överblicka, såsom efterfrågan på andra kommunala insatser för barn. Sammantaget bedömer dock regeringen att utredningens bedömningar bygger på rimliga antaganden.

Regeringen bedömer att effekterna av förslagen kommer att ske gradvis under fem år (se avsnitt 8.1.3).

8.3.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

De grundläggande behov som föreslås innebär ett förtydligande av vilka behov som ska berättiga till personlig assistans. Förslagets mer detaljerade utformning kan begränsa kommunernas handlingsutrymme och därmed innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär samtidigt ett minskat åtagande eftersom behovet av andra insatser enligt LSS minskar och personer med kommunalt finansierad personlig assistans går över till den statligt finansierade assistansersättningen.

Förslaget om ett schabloniserat föräldraavdrag ersätter dagens bestämmelse om hur föräldraavdrag ska göras. Förslaget påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Förslagets syfte är att personer med funktionsnedsättning som tillhör personkretsen för LSS och som på grund av stora och varaktiga funktionshinder ska kunna få personlig assistans för att kunna bo kvar hemma och även i övrigt ska kunna leva sitt liv på lika villkor som andra. De syftar också till ökad rättssäkerhet vid bedömningen av barns rätt till assistans.

Prop. 2021/22:214 Förslagets syfte bedöms inte kunna uppnås på mindre ingripande sätt. Sammantaget är regeringens bedömning att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

8.4 Sammantagen effekt på de offentliga finanserna och förslag till finansiering

Förslagen innebär att statens utgifter för assistansersättning ökar med 3 338 miljoner kronor. Med ett genomförande på fem år innebär det att kostnaderna ökar med cirka 668 miljoner kronor per år tills reformen 2027 fått full effekt och kostnaderna uppgår till 3 338 miljoner kronor.

Kommunernas utgifter beräknas minska med 862 miljoner kronor som en följd av förslagen. Detta motsvarar cirka 172 miljoner kronor årligen vid ett genomförande på fem år.

Försäkringskassans kostnader bedöms öka med 69 miljoner som en följd av förslagen. Det motsvarar knappt 14 miljoner årligen vid ett genomförande på fem år.

Ur en offentligfinansiell synpunkt innebär förslagen ökade kostnader eftersom utgiftsökningen för staten är högre än besparingen för kommunerna. Kostnadsökningen motiveras av att assistansanvändare, såväl vuxna som barn, får ett mer ändamålsenligt stöd samt att anhöriga får bättre stöd och ökad möjlighet till avlastning, något som bidrar till att Sverige i högre utsträckning lever upp till såväl den nationella funktionshinderspolitiska målsättningen som de åtaganden som staten har enligt internationella konventioner.

Den sammantagna offentligfinansiella effekten av förslagen framgår i tabell 1.

Tabell 1 Offentligfinansiella effekten av förslagen

Miljoner kronor, permanent nivå

	Staten	Kommunerna	Offentliga sektorn
Effekten av förslag om grundläggande behov	3155	-1061	2094
Effekten av ett schabloniserat föräldraavdrag	183	199	382
Försäkringskassans ökade kostnader	69		69
Sammanlagda effekten	3407	-862	2545

Källa: Regeringens beräkningar baserade på utredningens beräkningar.

Regeringen bedömer att effekterna av förslagen kommer att ske gradvis under fem år (se avsnitt 8.1.3) och att kostnaderna därmed kommer att öka över åren för att nå den permanenta nivån det femte året. Därefter beräknas inte förslagen leda till några ytterligare kostnadsökningar.

De statliga utgifterna till följd av förslagen om nya grundläggande behov och ett mer avgränsat och rättssäkert föräldraavdrag föreslås finansieras genom att medel tillförs inom anslaget 4:4 *Kostnader för statlig assistansersättning* inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Försäkringskassans ökade kostnader föreslås finansieras genom att medel tillförs anslaget 2:1 *Försäkringskassan* inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Eftersom förslagen leder till att kommunernas kostnader minskar kan statens utgifter, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, delvis finansieras genom att en minskning görs av anslaget 1:1 *Kommunal-ekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner* motsvarande utgiftsminskningen för kommunerna.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Göteborgs kommun, Malmö kommun och Vingåkers kommun invänder mot att kommunernas anslag minskas så som utredningen föreslår. Enligt SKR har överföring av ärenden för personlig assistans från Försäkringskassan till kommunerna pågått under lång tid och inneburit en ökad kommunal kostnad på två miljarder kronor. Även Vingåkers kommun påpekar att det under lång tid skett en överföring av kostnader för personlig assistans från stat till kommun.

Göteborgs kommun, Malmö kommun och Vingåkers kommun anser att utredningens beräkningar av de minskade kostnaderna inte är fullständiga och att det därför inte är lämpligt att minska kommunernas anslag till följd av förslagen. SKR betonar att det råder stor osäkerhet om hur många personer som faktiskt kommer omfattas av de nya bestämmelserna. SKR anser därför att det bör göras en ekonomisk avstämning några år efter reformens ikraftträdande för att säkerställa att den ekonomiska fördelningen mellan staten och kommunerna är på en korrekt nivå.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att om det kommunala ansvaret minskas på statligt initiativ ska kommunernas ersättning minskas. Staten har inte tagit några initiativ för att flytta kostnader för personlig assistans från stat till kommun. De kostnadsökningar för personlig assistans som bl.a. SKR beskriver har inte skett till följd av statliga initiativ och har därför heller inte finansierats utifrån den kommunala finansieringsprincipen. Förslagen om grundläggande behov och ett avsmalnat och mer rättssäkert föräldraavdrag innebär att statens kostnader för personlig assistans ökar. Som en direkt följd av detta minskar kommunernas kostnader. Regeringen bedömer därför att den kommunala finansieringsprincipen ska användas såsom utredningen föreslagit.

Regeringen delar SKR:s, Göteborgs kommuns, Malmö kommuns och Vingåkers kommuns synpunkter om att beräkningarna av kommunernas minskade kostnader är osäkra. Regeringen anser dock att utredningens beräkningar är den bästa uppskattningen av kommunernas minskade kostnader och att de därför är lämpliga att använda för beräkningen av finansieringen enligt den kommunala finansieringsprincipen.

8.5 Konsekvenser för den assistansberättigade, familjer och anhöriga

Fler personer med omfattande funktionsnedsättningar kommer genom förslagen att kunna få rätt till personlig assistans samtidigt som förutsägbarheten och rättssäkerheten för den enskilde kommer att stärkas.

De grundläggande behov som föreslås ökar möjligheten för personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar att på ett ändamålsenligt sätt kunna få sina behov av stöd tillgodosedda, kunna bo i eget hem och kunna delta i samhällslivet på samma villkor som andra.

Förslaget om ett mer avgränsat och rättssäkert föräldraavdrag innebär en förändring som regeringen bedömer kommer att ha positiv betydelse för föräldrar och syskon till barn med funktionsnedsättningar.

Sammantaget bedöms förslagen därmed gynna föräldrar och anhöriga som kan få den avlastning de behöver för att kunna förena familjeliv med arbete på samma sätt som andra. Förslagen bedöms också gynna de andra barn som finns i familjen.

8.6 Konsekvenser för barn

Förslagen om grundläggande behov i kombination med förslaget avseende föräldraavdraget kommer att leda till att barn med stora och varaktiga funktionsnedsättningar i högre utsträckning får tillgång till personlig assistans. En viktig konsekvens är också att rättssäkerheten stärks vid bedömningen av barns rätt till insatsen.

Genom förslagen ges barn som har stora stödbehov till följd av funktionsnedsättningar större förutsättningar till frigörelse från sina föräldrar. Barnen ges också möjlighet till att ha föräldrar som utövar föräldraskap i stället för föräldrar som behöver ägna en stor del av sin tid åt assistansliknande insatser. Barn med omfattande stödbehov ges således också ökade möjligheter att växa upp i föräldrahemmet.

Enligt barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har barn med funktionsnedsättning rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv och att få delta i samhället på lika villkor. För att kunna utöva denna rättighet ska barnen erbjudas stöd som är anpassat till deras funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag. Inget barn ska diskrimineras och det som bedöms vara barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som rör barnet. Konventionsstaterna ska erkänna varje barns inneboende rätt till livet och säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Sammantaget bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att förslagen stärker barnets rättigheter och att de är till barnets bästa. Detta är fallet genom möjligheten för de barn som berörs av förslagen att bo tillsammans med sina familjer och även i övrigt leva sina liv som andra i enlighet med den övergripande målsättningen i internationella konventioner och de funktionshinders-

politiska målen. Förslagen bör även leda till att anhöriga i högre utsträckning får avlastning vilket i förlängningen även bör gynna barnet

Västra Götalandsregionen (VGR) instämmer till stor del i utredningens bedömning att förslagen bör stärka barnets rättigheter. VGR anser dock ändå att det behöver genomföras en formell prövning av barnets bästa/barnkonsekvensanalys i enlighet med barnkonventionen som lag. Regeringen anser att principen om barnets bästa bör ges en reell innebörd i beslut som rör barn. Utredningen har systematiskt beaktat barnkonventionen i arbetet med sitt betänkande och ovanstående konsekvensbeskrivning och bedömningen av barnets bästa bör därför tillsammans med utredningens resonemang och avvägningar vara tillräckligt i sammanhanget.

8.7 Konsekvenser för jämställdheten

Enligt Försäkringskassans statistik var under året 2020 mer än hälften, 55 procent, av mottagarna av assistansersättning män. Orsakerna till detta är inte helt klarlagda.

Regeringen delar utredningens bedömning att de förslag som presenteras i detta lagstiftningsärende inte kommer att ha någon större effekt på andelen kvinnor och män i personlig assistans. Sannolikt kommer fler av de personer som berörs av förslagen i avsnitt 5 att vara pojkar och män. En anledning till detta är att de funktionsnedsättningar som sannolikt kan innebära rätt till stöd enligt de föreslagna grundläggande behoven är vanligare hos pojkar och män än hos flickor och kvinnor. Som *Jämställdhetsmyndigheten* skriver så kan detta vara en följd av att flickor underdiagnostiseras, vilket i sin tur kan bero på normer i samhället och att forskning om autism huvudsakligen gjorts på pojkar. Forskningen visar också att flickor många gånger får diagnoser senare än pojkar vilket kan förklara att könsskillnaderna minskar i de högre åldersgrupperna. Regeringen anser att det är viktigt att åtgärda brister i jämställdheten inom personlig assistans om omotiverade könsskillnader finns. Därför behövs alltid ett jämställdhetsperspektiv i uppföljningar av personlig assistans.

Kvinnor tar ett något större ansvar för omsorgsarbetet än vad män gör och upplever även en större påverkan på hälsan, framför allt den psykiska påfrestningen, samt till viss del på ekonomin. I det avseendet kan det ökade stöd som förslagen om grundläggande behov och föräldraavdrag innebär ge positiva effekter för kvinnornas hälsa och livskvalitet samt ge dem förbättrade möjligheter på arbetsmarknaden.

Förslagen innebär också att fler assistenter behövs. Även då påverkas kvinnor i större utsträckning än män. Detta är fallet eftersom det är fler kvinnor än män som arbetar som personliga assistenter. Detta gäller både när assistenten är en anhörig och när assistenten är en utomstående.

Kvinnor med funktionsnedsättning lider högre risk att utsättas för våld än kvinnor utan funktionsnedsättning. Det gäller även kvinnor med personlig assistans. Regeringen anser att detta är en mycket angelägen fråga, men att den ligger utanför detta lagstiftningsärende. Syftet med förslagen i denna lagstiftningsprodukt är att ge fler personer rätt till personlig assistans, i övrigt görs inga ändringar som kan påverka risken

Prop. 2021/22:214 för den enskilde att utsättas för våld. Regeringens bedömning är därför att förslagen i detta lagstiftningsärende sannolikt inte påverkar riskerna för kvinnor att utsättas för våld.

8.8 Konsekvenser för möjligheterna att uppnå det funktionshinderspolitiska målet

I november 2017 antogs ett nytt nationellt mål för funktionshinderpolitiken. Det är att, med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.

För att nå det nationella målet ska genomförandet av funktionshinderpolitiken inriktas mot de fyra områdena:

- principen om universell utformning,
- befintliga brister i tillgängligheten,
- individuella stöd och lösningar för individens självständighet, och
- att förebygga och motverka diskriminering.

Regeringen anser att tillhandahållandet av individuella stöd och lösningar ska ses som en prioriterad inriktning för genomförandet av funktionshinderspolitiken. I många fall kan sådant stöd vara avgörande för individens möjlighet till delaktighet. Individuella stöd och lösningar bör dock ses som komplement i förhållande till den generella tillgängligheten i samhället. Dessa lösningar kan ses som kompensation av brister i samhällets utformning eller kompensation av funktionsförmåga och kan exempelvis vara hjälpmedel, ledsagning, färdtjänst, särskilt stöd i skolan och personlig assistans. Dessa lösningar strävar efter att säkerställa oberoende, självbestämmande och självständighet hos individen och möjliggöra delaktighet i samhället. Det är nödvändigt att individuella stöd och lösningar håller hög kvalitet och hög rättssäkerhet, vilket bl.a. innebär att det finns likvärdighet över landet. Regeringen anser att förslaget om stärkt rätt till personlig assistans innebär en förstärkning av det individuella stödet och leder till en ökad rättssäkerhet i assistansen och att förslaget därmed bidrar till att det nationella målet för funktionshinderpolitiken uppnås.

8.9 Konsekvenser för möjligheterna att uppnå de integrationspolitiska målen

De integrationspolitiska målen säger bl.a.t att alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund ska ha lika rättigheter och möjligheter. Regeringen bedömer inte att förslagen i sig påverkar möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen antas leda till fler arbetstillfällen för personliga assistenter. *Örebro kommun* ser risker med förslagen kopplade till personliga assistenters arbetsmiljö. Kommunen skriver att personlig assistans är en insats med stor del ensamarbete och ser därför en risk för ökad arbetsmiljöproblematik om personer med utagerande beteende inkluderas i större utsträckning än i dag. Det förslag till stöd som läggs i denna proposition är till sin karaktär mycket likt det som finns redan i dag. Skillnaden är framför allt att målgruppen för stödet vidgas. Regeringen bedömer att denna utvidgning inte i sig medför större risker för personliga assistenter.

8.11 Konsekvenser för assistansanordnare

Assistansanordnare påverkas på så sätt att efterfrågan på personlig assistans ökar. I övrigt bedömer regeringen inte att anordnare av assistans påverkas av förslagen.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning då det bl.a. saknas en beskrivning av förslagets möjliga effekter för berörda företags kostnader och konkurrensförhållanden, att det saknas en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek samt att det saknas särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Regeringens bedömning är att förslagen inte påverkar assistansanordnarnas verksamhet på annat sätt än att efterfrågan på personlig assistans ökar. Varken kostnader, konkurrensförhållanden eller administrativa krav påverkas av förslagen i detta lagstiftningsärende. Regeringen anser heller inte att det finns skäl för att ta särskilda hänsyn till små företag.

8.12 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Regeringen anser att personlig assistans ska präglas av hög kvalitet och rättssäkerhet. Regeringen anser också att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen måste minska. Det är därför viktigt att förslagen om grundläggande behov och ett mer rättssäkert föräldraavdrag inte ökar riskerna för brottslighet eller felaktiga utbetalningar.

Ekobrottsmyndigheten anför att utredningens förslag innebär att den totala volymen av utbetalningar inom ramen för assistansersättningen kommer att öka, vilket kan innebära en ökning av attraktionskraften för ekonomisk brottslighet.

Försäkringskassan påpekar att eventuella svårigheter att genom utredning påvisa behovet av förebyggande stöd samt behovet av kvalificerat motiverande eller vägledande stöd behöver bli föremål för fördjupade och noggranna analyser i den fortsatta beredningen av ärendet.

Förslaget om ett mer rättssäkert föräldraavdrag bör inte påverka risken för brottslighet eller felaktiga utbetalningar då det innebär att dagens

Prop. 2021/22:214 system med avdrag för föräldraansvar ersätts med en schablon för föräldraavdrag.

Förslaget om grundläggande behov ökar, som Ekobrottsmyndigheten skriver, den totala volymen av utbetalningar vilket i sig kan innebära en ökad risk. Det innebär dock inte att risken för brottslighet eller felaktiga utbetalningar i varje enskilt ärende ökar. Regeringen anser även att de förtydliganden som gjorts avseende det nya grundläggande behovet ”stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom”, innebär att risken för överutnyttjande och felaktiga utbetalningar minskar i förhållande till utredningens förslag, då kriterierna för stödet är lättare att verifiera och följa upp.

8.13 EU-rättsliga konsekvenser

Försäkringskassan och Kamrarrätten i Stockholm har synpunkter på betänkandets analyser av de EU-rättsliga konsekvenserna. *Regelrådet* finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Utredningen bedömer att förslagen inte ger några unionsrättsliga konsekvenser. Regeringen delar utredningens bedömning. Varken avskaffandet av kravet på ingående kunskaper om den funktionshindrade eller införandet av ett schabloniserat föräldraavdrag bedöms således ha några EU-rättsliga konsekvenser.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

51 kap.

6 § När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Detta ska göras genom schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Föräldraavdrag ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Avdrag ska dock inte göras till den del hjälpbehovet avser

1. andning,
2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
3. måltider i form av sondmatning,
4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider,
5. grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år,
6. andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år, eller
7. andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen enligt 3 §.

Paragrafen reglerar barnets rätt till assistansersättning för hjälpbehov som omfattas av föräldraansvaret enligt föräldrabalken. Paragrafen motsvarar 9 f § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS.

Första stycket första meningen är oförändrad. När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det enligt bestämmelsen bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Den hittillsvarande *andra meningen*, som reglerar undantagen från första meningen, tas bort. Undantagen från avdrag för föräldraansvar regleras i stället genom den nya bestämmelsen i andra stycket tredje meningen, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

I andra stycket införs en bestämmelse som reglerar hur föräldraansvaret ska beaktas vid bedömningen av barnets rätt till assistansersättning och i vilka fall något föräldraansvar inte ska beaktas vid denna bedömning. Bestämmelsen i det hittillsvarande andra stycket flyttas oförändrad till det nya fjärde stycket.

Av andra stycket *första meningen* följer att föräldraansvaret ska beaktas genom att det görs schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a § LSS (se första och fjärde styckena i nämnda bestämmelse). Schablonavdragen ersätter det avdrag för föräldraansvar som hittills har gjorts efter en individuell prövning i varje enskilt fall. Av *andra meningen* framgår att avdragen ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Det ska således göras ett schablonavdrag från grundläggande behov och ett schablonavdrag från andra personliga behov. Att avdragen ska fastställas med hänsyn till barnets ålder innebär att alla barn i samma ålder ska få samma schablonavdrag. Föräldraavdragens storlek kommer att framgå av förordning (se tredje stycket och avsnitt 6.3). I *tredje meningen* regleras vilka hjälpbehov hos barnet som ska undantas från föräldraavdraget. Undantagen från avdrag för föräldraansvar har hittills reglerats i första stycket andra meningen. Liksom tidigare gäller att hjälpbehov som avser andning, åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges, måltider i form av sonmatning och åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider alltid ska vara assistansgrundande i sin helhet utan något avdrag för föräldraansvar (jfr prop. 2019/20:92 s. 43). Detta ska nu även gälla för grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år, för andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år och för andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år. Bestämmelsen i andra stycket motsvarar 9 f § andra stycket LSS, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

Föräldraavdrag enligt bestämmelsen kan även göras från hjälpbehov som avser personlig assistans i form av väntetid eller beredskap. Sådana behov ger rätt till personlig assistans för andra personliga behov (se 9 a § fjärde stycket LSS). Av 11 a § 2 framgår att regeringen eller den

Prop. 2021/22:214 myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om i vilken omfattning väntetid och beredskap berättigar till assistansersättning. Behov av väntetid och beredskap som inte berättigar till assistansersättning ingår inte i det samlade hjälpbehovet före föräldraavdrag.

Tredje stycket är nytt. Av bestämmelsen framgår att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om föräldraavdragets storlek. Bestämmelsen upplyser om regeringens möjlighet att meddela föreskrifter med stöd av restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Genom upplysningen lyfts en del av det lagreglerade området ned till regeringens normgivningsnivå (se prop. 2008/09:200 s. 379). Bestämmelsen har en motsvarighet genom bemyndigandet i 9 f § tredje stycket LSS.

Fjärde stycket är nytt. Bestämmelsen har oförändrad flyttats från det hittillsvarande andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitten 6.1–6.3.

11 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen

1. meddela ytterligare föreskrifter om sådana belopp som avses i 11 § första och andra styckena, och

2. meddela föreskrifter om i vilken omfattning tid som avses i 9 a § *fjärde* stycket 1 och 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade berättigar till assistansersättning.

Paragrafen innehåller upplysningar om regeringens möjlighet att meddela föreskrifter med stöd av restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen (se prop. 2017/18:78 s. 27). Genom upplysningarna lyfts delar av det lagreglerade området ned till regeringens normgivningsnivå (se prop. 2008/09:200 s. 379).

Andra punkten avser s.k. väntetid och beredskap för en personlig assistent enligt LSS. En följdändring görs i bestämmelsen med anledning av att regleringen om väntetid och beredskap flyttas till 9 a § *fjärde* stycket LSS.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* gäller fortfarande äldre bestämmelser för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet. De nya bestämmelserna gäller således inte i fråga om assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

9 a § Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med *ett eller flera grundläggande behov*. Med *grundläggande behov* avses

1. andning,
2. personlig hygien,
3. måltider,
4. av- och påklädning,
5. kommunikation med andra, och
6. stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom.

Om den enskilde på grund av en psykisk funktionsnedsättning behöver kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser för att han eller hon själv ska klara att tillgodose ett grundläggande behov som avses i första stycket 2–5, ska sådana insatser beaktas som en del av hjälpen med det grundläggande behovet.

Hjälp med behov enligt första stycket 1 och 6 ska anses som hjälp med grundläggande behov, oavsett hjälpens karaktär. Detta gäller även hjälp med måltider i form av sondmatning och hjälp i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med andning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider. Personlig assistans för andra personliga behov avser även

1. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),

2. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts.

Paragrafen reglerar begreppet personlig assistans och rätten till personlig assistans.

I *första stycket* regleras rätten till personlig assistans för grundläggande behov. Med sådana behov avses enligt hittillsvarande lydelse behov av hjälp med andning, personlig hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra och annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (jfr prop. 1995/96:146 s. 12 f., bet. 1995/96:SoU15 s. 12, prop. 2018/19:145 s. 29 och prop. 2019/20:92 s. 45 f.). Första stycket ändras genom att behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade tas bort. Även den hittillsvarande andra meningen tas bort och regleringen i meningen flyttas till tredje stycket. Det görs vidare språkliga och redaktionella ändringar i första stycket, bl.a. genom att de grundläggande behoven räknas upp i punktform.

Ett nytt grundläggande behov införs genom första stycket *sjätte punkten*. Behovet avser stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom. Stöd som omfattas av punkten har hittills beviljats inom ramen för det grundläggande behovet annan hjälp

Prop. 2021/22:214 som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade. Det har då varit fråga om sådan aktiv tillsyn av övervakande karaktär som har sin grund i den enskildes psykiska funktionsnedsättning och som behövs för att begränsa allvarliga konsekvenser av den enskildes riskbeteende (jfr HFD 2020 ref. 7 p. 27–30). I Högsta förvaltningsdomstolens rättspraxis har aktiv tillsyn av övervakande karaktär bl.a. aktualiserats i ett fall där den enskilde behövde ständig tillsyn under sin vakna tid och där ingripanden ofta behövde göras för att hindra att han förstörde föremål eller skadade sig själv eller andra (RÅ 1997 ref. 23 I), i ett fall där det behövdes ständiga ingripanden för att hindra att den enskildes reaktioner vändes mot honom själv, andra människor eller egendom (RÅ 2010 ref. 17) och i ett fall där den enskilde handlade oberäkneligt och irrationellt, på grund av aggressionsutbrott kunde bli farlig för sig själv och omgivningen och därför behövde ständig tillsyn för att inte hamna i farliga situationer (RÅ 2000 not. 97).

Det nya grundläggande behovet utökar rätten till personlig assistans genom att kravet på ingående kunskaper om den funktionshindrade tas bort. I övrigt har det nya stödet samma innebörd som aktiv tillsyn av övervakande karaktär har haft i den praktiska tillämpningen. Lagändringen innebär inte på något sätt någon inskränkning av rätten till personlig assistans.

I likhet med vad som har gällt hittills krävs att stödbehovet grundas på den enskildes psykiska funktionsnedsättning (jfr HFD 2015 ref. 46). Stödet syftar således inte till att förebygga farliga situationer som skulle kunna uppstå på grund av en fysisk funktionsnedsättning hos den enskilde. Det får på samma sätt som tidigare ytterst avgöras i rättstillämpningen vad som ligger i begreppet psykisk funktionsnedsättning.

Det nya grundläggande behovet avser situationer där den enskilde till följd av sin psykiska funktionsnedsättning behöver stöd för att begränsa risken för att han eller hon fysiskt skadar sig själv, andra personer eller egendom. Det spelar inte någon roll hur den enskildes riskbeteende betecknas. Vid bedömningen kan det t.ex. beaktas om den enskildes beteende är utagerande, impulsstyrt eller självskadande. Avsaknad av insikt om vad som är farligt, avsaknad av konsekvenstänkande och rymningsbenägenhet kan också ha betydelse vid bedömningen.

Behovet av förebyggande stöd kan, på samma sätt som har gällt hittills för aktiv tillsyn i den praktiska tillämpningen, vara begränsat till enskilda aktiviteter eller situationer. Det finns således inte något krav på att behovet ska finnas under hela eller en stor del av den enskildes vakna tid. Däremot ska stödet även fortsättningsvis ges löpande under den tid som behovet finns. Det är med andra ord inte fråga om ett stöd i form av punktinsatser.

Av definitionen av personlig assistans i första stycket följer att det förebyggande stödet ska vara personligt utformat. Bestämmelsen innebär inte någon ändring i fråga om vilka hjälpåtgärder som kan utföras inom ramen för det grundläggande behovet. De hjälpåtgärder som har utförts under benämningen tillsyn kan således också utföras under benämningen förebyggande stöd. Det förebyggande stödet kan t.ex. handla om hjälp för att skapa begriplighet och förutsägbarhet i tillvaron för den enskilde eller för att minska oro eller upplevelser av vanmakt hos honom eller henne.

Bestämmelsen innebär inte heller någon ändring av vad som avses med uttrycket ”fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom” (jfr

HFD 2020 ref. 7 p. 28). Med ”fysiskt skadar sig själv” avses situationer där den enskilde agerar på ett sätt som gör att han eller hon kommer till fysisk skada. Det är således inte enbart självskadande handlingar som avses. Stödet kan exempelvis behövas för att förebygga att den enskilde försöker springa rakt ut på en trafikerad väg (jfr RÅ 2010 ref. 17).

I likhet med vad som har gällt hittills syftar stödet till att begränsa risken för allvarliga konsekvenser. En risk för att ett barn rivs eller nyps är inte en tillräcklig allvarlig konsekvens för att motivera det förebyggande stödet. Stödet syftar inte till att förebygga beteenden som på ett mer indirekt sätt skulle kunna medföra en risk för skada i framtiden, t.ex. genom kontakter på internet. Riskbedömningen ska göras på samma sätt som tidigare, vilket innebär att det även fortsättningsvis ska finnas en tydlig risk för skada i det enskilda fallet. Det ska finnas ett behov av frekventa ingripanden för att minska risken för att farliga situationer uppstår eller för att hantera sådana situationer (dvs. det som tidigare innebar att tillsynen betecknades som aktiv).

I det förebyggande stödet ingår liksom tidigare att ingripa på ett personligt utformat sätt för att minska risken för skada när en farlig situation väl har uppstått, t.ex. genom ett anpassat bemötande för att ”varva ned” den enskilde. LSS är dock inte någon tvångslagstiftning, varför åtgärder som innebär våld eller tvång mot den enskilde inte kan utföras i form av personlig assistans enligt LSS. Bestämmelsen innebär inte någon ändring vad gäller den personliga assistentens möjligheter att ingripa mot den enskilde för att förhindra att han eller hon skadar sig själv, någon annan eller egendom. Även fortsättningsvis gäller således att det är bestämmelserna om nödrätt, nödvärn och samtycke i 24 kap. brottsbalken samt principen om social adekvans som sätter gränserna för den personliga assistentens möjlighet att ingripa med våld eller tvång mot den enskilde utan straffrättsligt ansvar för brott mot liv och hälsa eller mot frihet och frid i 3 och 4 kap. brottsbalken (jfr Lagrådets yttrande den 18 december 2012 över lagrådsremissen God vård och omsorg om personer med demenssjukdom samt regler för skydd och rättssäkerhet).

Den personliga assistenten behöver vara nära den enskilde för att löpande kunna bedöma vilket stöd som behövs och för att kunna ingripa om en farlig situation skulle uppstå. Eftersom stödet syftar till att förebygga direkta risker för fysisk skada krävs det liksom tidigare att assistenten hela tiden ska ha uppsikt över den enskilde och befinna sig i hans eller hennes omedelbara närhet.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Bestämmelsen i det hittillsvarande andra stycket flyttas oförändrad till det nya fjärde stycket. Om den enskilde på grund av en psykisk funktionsnedsättning behöver kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser för att han eller hon själv ska klara att tillgodose något av de grundläggande behoven personlig hygien, måltider, av- och påklädning och kommunikation med andra gäller enligt andra stycket att sådana insatser ska beaktas som en del av hjälpen med det grundläggande behovet. Regleringen innebär att en person med psykisk funktionsnedsättning kan få personlig assistans för kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser som syftar till att få personen att själv tillgodose något av de angivna grundläggande behoven. Hjälpen är då inte av praktiskt slag eftersom personen i fråga rent fysiskt har förutsättningar att sköta det grundläggande behovet. Hjälpen måste emellertid vara av

Prop. 2021/22:214 kvalificerad natur och innebära något mer än vägledning, påminnelser och instruktioner. Ett mer allmänt stöd ska inte beaktas, men kan däremot vara ett annat personligt behov. Sådant kvalificerat stöd som avses i bestämmelsen har hittills lämnats inom ramen för det grundläggande behovet annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (se HFD 2020 ref. 7 p. 26 och där angivna rättsfall). Vilka former av hjälp som ingår i stödet ändras inte genom den nya bestämmelsen.

Något krav på ingående kunskaper om den enskilde finns inte vad gäller sådana stödinsatser som avses i andra stycket. Kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser ska beaktas som en del av det grundläggande behov som de avser att tillgodose. Insatserna är således inte ett eget grundläggande behov. Att insatserna ska vara personligt utformade följer av första stycket. Insatserna kan vara kvalificerade om de förutsätter en omedelbar fysisk närhet till den enskilde i samband med integritetsnära situationer och innehåller moment som i det närmaste är att betrakta som praktiska. Det kan även vara fråga om situationer där den enskilde har stora begränsningar i kommunikationsförmågan eller det av andra skäl som har samband med den enskildes funktionsnedsättning krävs att insatserna ges av någon som har ingående kunskaper om honom eller henne. Vad som krävs för att insatserna ska anses vara kvalificerade får även fortsättningsvis ytterst avgöras i rättstillämpningen.

I *tredje stycket* införs en bestämmelse som reglerar vilka grundläggande behov som ska vara assistansgrundande i sin helhet. En sådan reglering har hittills funnits i första stycket andra meningen. Den hittillsvarande bestämmelsen i tredje stycket flyttas oförändrad till det nya femte stycket.

Enligt tredje stycket ska hjälp med behov enligt första stycket 1 och 6 anses som hjälp med grundläggande behov, oavsett hjälpens karaktär. Detta ska enligt bestämmelsen även gälla hjälp med måltider i form av sondmatning och hjälp i form av kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser enligt andra stycket. De hjälpbehov som regleras i punkterna 1 och 6 avser andning och stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom. Innebörden av bestämmelsen är att det vid bedömningen av rätten till personlig assistans för dessa grundläggande behov saknar betydelse i vilken utsträckning hjälpen anses vara av privat eller integritetskänslig karaktär (jfr RÅ 2009 ref. 57, HFD 2018 ref. 21 och HFD 2019 ref. 56). Stödet ska således vara assistansgrundande i sin helhet. Detta gäller sedan tidigare i fråga om andning och måltider i form av sondmatning (se prop. 2019/20:92 s. 46). Även aktiv tillsyn av övervakande karaktär (som ersätts av det nya grundläggande behovet enligt första stycket 6) och kvalificerade aktiverings- och motiveringsinsatser (som nu regleras i andra stycket) har i rättspraxis ansetts vara assistansgrundande i sin helhet.

Fjärde och femte styckena är nya. Bestämmelserna i styckena är oförändrade och har hittills funnits i andra respektive tredje stycket. I fjärde stycket regleras rätten till personlig assistans för andra personliga behov. Femte stycket reglerar rätten till personlig assistans från två eller flera personliga assistenter.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

9 f § När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter.

Detta ska göras genom schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a §. Föräldraavdrag ska fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Avdrag ska dock inte göras till den del hjälpbehovet avser

1. andning,
 2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
 3. måltider i form av sondmatning,
 4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider,
 5. grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år,
 6. andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år, eller
 7. andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år.
- Regeringen får meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek.*

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen av behovet av personlig assistans.

Paragrafen reglerar barnets rätt till personlig assistans för hjälpbehov som omfattas av föräldraansvaret enligt föräldrabalken (se prop. 2019/20:92 s. 47). Bestämmelsen motsvarar 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken.

Första stycket första meningen är oförändrad. När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det enligt bestämmelsen bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Den hittillsvarande *andra meningen*, som reglerar undantagen från första meningen, tas bort. Undantagen från avdrag för föräldraansvar regleras i stället genom den nya bestämmelsen i andra stycket tredje meningen, se vidare kommentaren till den bestämmelsen.

I *andra stycket* införs en bestämmelse som reglerar hur föräldraansvaret ska beaktas vid bedömningen av barnets rätt till personlig assistans och i vilka fall något föräldraansvar inte ska beaktas vid denna bedömning. Föräldraansvaret enligt föräldrabalken påverkas inte av bestämmelsen. Bestämmelsen i det hittillsvarande andra stycket flyttas oförändrad till det nya fjärde stycket.

Av andra stycket *första meningen* följer att föräldraansvaret ska beaktas genom att det görs schablonavdrag (föräldraavdrag) från barnets behov av hjälp med grundläggande behov och andra personliga behov enligt 9 a § (se första och fjärde styckena i nämnda bestämmelse). Schablonavdragen ersätter det avdrag för föräldraansvar som hittills har gjorts efter en individuell prövning i varje enskilt fall. Enligt *andra meningen* ska föräldraavdrag fastställas med hänsyn till barnets ålder och göras dels från grundläggande behov, dels från andra personliga behov. Det ska således göras ett schablonavdrag från grundläggande behov och ett schablonavdrag från andra personliga behov. Att avdragen ska fastställas med hänsyn till barnets ålder innebär att alla barn i samma ålder ska få samma schablonavdrag. Föräldraavdragens storlek kommer att framgå av förordning (jfr tredje stycket och avsnitt 6.3). Även om föräldraavdragen fastställs med hänsyn till barnets ålder innebär ett sådant schablonavdrag att även den del av föräldraansvaret som beror på barnets utveckling och övriga omständigheter ska anses ha beaktats (jfr första stycket).

Det schabloniserade föräldraavdraget ändrar inte bedömningen av rätten till personlig assistans på något annat sätt än att avdraget i fråga ersätter det avdrag för föräldraansvar som hittills har gjorts efter en individuell prövning i varje enskilt fall. Bestämmelsen innebär således inte någon ändring i fråga om vilket hjälpbehov som föräldraavdraget ska göras ifrån. Avdrag ska således göras från sådana hjälpbehov som kan bero på barnets assistansgrundande funktionsnedsättning, vilket innebär att hjälpbehov som skulle kunna bero på barnets ålder inte ska brytas ut före föräldraavdraget. Det föräldraansvar som en vårdnadshavare normalt har för ett barn på grund av barnets ålder beaktas sedan genom det föräldraavdrag som görs. Avdraget ska i övrigt göras från det samlade assistansgrundande hjälpbehovet (exklusive sådana hjälpbehov som är undantagna enligt andra stycket tredje meningen). På samma sätt som tidigare gäller att hjälpbehovet före avdrag för föräldraansvar inte omfattar behov som tillgodoses på annat sätt (t.ex. genom skola, barnomsorg eller andra insatser, jfr 7 § första stycket). Om barnet har behov av dubbel assistans under fem timmar per vecka är det tio timmar per vecka som ingår i det samlade hjälpbehovet i den delen. Hela den faktiska tiden för väntetid och beredskap (jfr 9 a § fjärde stycket) ingår i det samlade hjälpbehovet för andra personliga behov (se dock kommentaren till 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken när det gäller assistansersättning). Det samlade hjälpbehovet ökar inte för att ett barn har behov av hjälp med flera olika behov samtidigt. En timme kan således endast räknas med en gång i det samlade hjälpbehovet såvida inte barnet har behov av hjälp från två eller flera assistenter samtidigt.

I andra stycket *tredje meningen* regleras vilka hjälpbehov hos barnet som ska undantas från föräldraavdraget. Undantagen från avdrag för föräldraansvar har hittills reglerats i första stycket andra meningen. Liksom tidigare gäller att hjälpbehov som avser andning, åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges, måltider i form av sonmatning och åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider alltid ska vara assistansgrundande i sin helhet utan något avdrag för föräldraansvar (jfr prop. 2019/20:92 s. 46 f.). Enligt bestämmelsen ska detta nu även gälla för grundläggande behov från och med den månad då barnet fyller 12 år, för andra personliga behov före den månad då barnet fyller ett år och för andra personliga behov från och med den månad då barnet fyller 18 år. Innebörden av att något föräldraavdrag inte ska göras är att tid för behovet i fråga inte ska räknas med i det samlade hjälpbehovet före föräldraavdraget. Efter att föräldraavdraget har gjorts ska tiden för behovet i stället påföras i sin helhet vid beräkningen av det assistansgrundande hjälpbehovet.

Tredje stycket är nytt. Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om föräldraavdragens storlek (jfr 8 kap. 2 § första stycket 3 och 3 § regeringsformen).

Bestämmelsen i det nya *fjärde stycket* är oförändrad. Bestämmelsen har hittills funnits i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitten 6.1–6.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* gäller fortfarande äldre bestämmelser för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet. De nya bestämmelserna gäller således inte i fråga om personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet. Prop. 2021/22:214

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av betänkandet Stärkt rätt till personlig assistans – Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser (SOU 2021:37), i nu relevanta delar

Nya grundläggande behov

Personlig assistans är en insats som för många till stor del handlar om hjälp med praktiskt stöd av vardaglig karaktär, så som hjälp att duscha eller att klä av och på sig. Vissa som tillhör personkretsen enligt LSS behöver dock stöd av lite annan karaktär för att kunna klara sin vardag på ett bra sätt. En person kan exempelvis till följd av sin funktionsnedsättning behöva motivering och vägledning för att klara av att genomföra vissa saker, eller särskilt stöd för att förebygga ett beteende som kan vara riskfyllt. Denna typ av stödbehov bedömer utredningen omfattas av begreppet *tillsyn* så som det har beskrivits i utredningens direktiv. Många gånger kan assistans beviljas för dessa typer av stöd som så kallade andra personliga behov enligt 9 a § LSS. Mer sällan kan sådana stödbehov självständigt grunda en rätt till insatsen, som så kallade grundläggande behov enligt samma bestämmelse.

En förändring behövs

De senaste åren har det skett en utveckling i rättspraxis avseende det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade* som lett till att de ovan nämnda typerna av stödbehov i allt lägre utsträckning kan beaktas som sådana grundläggande behov som grundar rätt till personlig assistans. Det här har lett till att personer som tillhör personkretsen enligt LSS hamnar utanför den personliga assistansen trots att de till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar har mycket omfattande stödbehov.

Personer som i dag kan hamna helt utanför den personliga assistansen är exempelvis personer som behöver stöd nästan all vaken tid för att inte riskera att komma till skada till följd av ett riskfyllt beteende. Det kan även vara personer som är ur stånd att på egen hand klara av att tillgodose sina basala behov i form av exempelvis personlig hygien. I dessa situationer är ett välfungerande stöd en förutsättning för att kunna få sina grundläggande behov tillgodosedda, bo i eget hem eller delta i samhällslivet på samma villkor som andra. Personlig assistans kan enligt utredningens bedömning vara en ändamålsenlig insats i dessa fall.

Att utöka möjligheten till insatsen personlig assistans är därför, enligt utredningens bedömning, nödvändig för att på ett ändamålsenligt sätt stärka rätten till personlig assistans som det har beskrivits i uppdraget.

Utredningens förslag vad gäller nya grundläggande behov

Utredningens förslag i nu relevanta delar består av tre delar.

Den första delen syftar till att ta bort de insnävningar av tillämpningen som rättspraxis skapat. Utredningen föreslår därför att det grundläggande behovet *annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindre* upphävs.

Den andra delen av förslaget är att det i 9 a § LSS ska regleras att behov av kvalificerat motiverande eller vägledande stöd som är en förutsättning för att den enskilde ska klara de grundläggande behoven ska beaktas som en del i det grundläggande behov som det avser att tillgodose. Behov av sådant stöd utgör alltså inte ett eget grundläggande behov utan ska ses som en del av det behov som stödet gäller, exempelvis personlig hygien eller måltider.

Den tredje delen av förslaget är att införa ett nytt grundläggande behov; *kontinuerligt stöd som den enskilde till följd av sitt funktionshinder behöver för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom*. Detta behov ska kunna ge rätt till assistans då den enskilde till följd av sin funktionsnedsättning behöver stöd för att förebygga att det uppkommer ett beteende som innebär risk för skada. Även insatser för att minska riskerna för skada när ett visst beteende väl har uppkommit ska omfattas av det nya grundläggande behovet.

Utredningens förslag innebär att det blir totalt sex grundläggande behov i den bestämmelse som definierar insatsen personlig assistans (9 a § LSS).

Stärkt assistans för barn

Barn kan få rätt till personlig assistans på samma sätt som vuxna. Barn beviljas dock i genomsnitt färre assistanstimmar. En av anledningarna till detta är att det vid bedömningen av behovet av assistans för barn ska tas hänsyn till det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken, det så kallade föräldraansvaret.

En förändring behövs

Utredningen visar att det finns betydande problem med rättssäkerheten när det gäller hur föräldraansvaret tillämpas inom den personliga assistansen och assistansersättningen. Det saknas förutsägbarhet, enhetlighet och transparens i bedömningarna – något som främst beror på avsaknad av tydlig vägledning i fråga om hur bedömningen ska gå till och hur stora tidsmässiga avdrag som ska göras. Bedömningarna är svåra och handläggarna är i vissa fall hänvisade till att jämföra med personliga erfarenheter av barn i samma ålder. Hos de assistanssökande finns en uppfattning om att myndigheternas bedömningar många gånger präglas av godtycke.

Utredning anser att det finns en risk att dagens tillämpning av föräldraansvaret leder till att barn beviljas färre assistanstimmar än vad som motsvarar deras behov av personlig assistans. Utredningens ser vidare att det förekommer att det sammanlagda avdrag som görs med hänvisning till föräldraansvaret leder till att barn med omfattande funktionsnedsättningar hamnar helt utanför assistansen trots att de har så omfattande svårigheter att de i praktiken behöver aktivt stöd och uppmärksamhet dygnet runt. Föräldrar till barn med omfattande funktionsnedsättningar har också svårt

att acceptera storleken på avdraget när de har en vardag som präglas av en stor arbetsbörd.

Det är enligt utredningens mening en självklarhet att en princip som är av så stor betydelse för barns tillgång till en lagstadgad rättighet måste präglas av en hög grad av rättssäkerhet, men också att de avdrag som görs måste vara rimliga med hänsyn till den sammantagna situationen. Utredningen bedömer att en stor förändring behövs för att ge förutsättningar för en tillämpning av föräldraansvaret som är förutsägbar, enhetlig och transparent. Därutöver krävs att avdraget blir ändamålsenligt avgränsat. Detta är nödvändigt för att barn med stora funktionsnedsättningar ska ges möjlighet att leva sitt liv på samma villkor som andra.

Utredningens förslag för stärkt assistans för barn

Utredningens förslag för att förbättra rättssäkerheten och uppnå en ändamålsenlig avsmalning av föräldraansvaret i nu relevanta delar består av två delar.

Den första delen syftar till att öka rättssäkerheten vid bedömningen av föräldraansvarets storlek. Utredningen föreslår att avdraget för föräldraansvar ska schabloniseras och fastställas i författning. Avdraget ska kallas *föräldraavdrag*. Utredningen föreslår att schablonen ska vara tvådelad, där en del avser grundläggande behov och en annan del avser andra personliga behov enligt 9 a § LSS. Utredningen föreslår att det ska fastslås ett fåtal åldersspann med olika nivåer på schablonavdraget. Detta regleras bl.a. genom förändringar i 9 f § LSS och 51 kap. 6 § socialförsäkringsbalken. Det hjälpbehov som återstår efter avdraget ska läggas till grund för bedömningen av rätten till personlig assistans.

Den andra delen av förslaget är en ventil som innebär att barn i vissa fall kan beviljas kommunalt finansierad personlig assistans även om de endast har ett litet behov av hjälp med grundläggande behov om personlig assistans är en ändamålsenlig insats och det är i enlighet med barnets bästa.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag stärker rätten till personlig assistans och medför ökade offentliga kostnader om 2,7 miljarder kronor varav förbättringarna för barn med funktionsnedsättningar står för 1,3 miljarder kronor. Kostnaderna fördelar sig så att staten ökar sina kostnader med drygt 3,5 miljarder kronor och kommunerna minskar sina kostnader med cirka 1 miljard kronor.

Förslaget om nya grundläggande behov leder till att fler personer med omfattande stödbehov bli berättigade till assistansersättning och kommunalt finansierad personlig assistans. Flertalet av dessa personer har i dag kommunalt finansierad personlig assistans eller andra stödinsatser från kommunen. Kostnader omfördelas så att staten återtar kostnader som under de senaste åren har lagts på kommunerna. Förslagen medför att personer som tillhör personkretsen enligt LSS och som till följd av stora och varaktiga funktionsnedsättningar har omfattande behov av stöd i sin vardag får stöd på ett sätt som väsentligt ökar deras möjligheter att bo kvar

i det egna hemmet, delta i samhällslivet och även i övrigt leva sitt liv på samma villkor som andra.

Prop. 2021/22:214
Bilaga 1

Förslagen avseende stärkt assistans för barn leder till att fler barn med omfattande stödbehov blir berättigade till personlig assistans eller assistansersättning. Barn som redan i dag är berättigade till insatsen kommer att kunna beviljas fler assistanstimmar. Förslagen ökar barns möjligheter att leva sitt liv på samma villkor som andra barn. Det kan också leda till att färre barn behöver bo utanför föräldrahemmet. Förslagen leder till minskad belastning för barnets anhöriga. Det leder vidare till ökad jämställdhet, lägre sjukskrivningstal och ökat arbetsutbud för barnets föräldrar, vilket leder till positiva effekter och utjämnade socioekonomiska villkor för barnet och även för syskon i familjen.

Betänkandets lagförslag, i nu relevanta delar

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs att 51 kap. 5 och 6 §§ samt 51 kap. 12 och 13 §§ socialförsäkringsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap.

5 §¹

Assistansersättning lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Behov av hjälp med grundläggande behov enligt 9 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade som utgör sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ska däremot beaktas vid bedömningen av om rätt till assistansersättning föreligger, om den ansvariga sjukvårdshuvudmannen har ingått en överenskommelse med arbetsgivare till personliga assistenter om utförande av de sjukvårdande insatserna.

I 106 kap. 24–25 a §§ finns bestämmelser om rätten till assistansersättning när den funktionshindrade vårdas på en institution, bor i en gruppboende eller vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

51 kap.

6 §²

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Detta gäller dock inte till den del hjälpbehovet avser

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. *Detta ska ske genom att det från barnets totala hjälpbehov görs ett schablonavdrag (föräldra-*

¹ Senaste lydelse 2020:440.

² Senaste lydelse 2020:440.

- avdrag). Inget avdrag ska göras till den del hjälpbehovet avser
1. andning,
 1. sådan hjälp som avses i 9 a § första stycket 1 eller 7 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade,
 2. åtgärder som är direkt nödvändiga för sådan hjälp som avses i 9 a § första stycket 1 eller 7 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska kunna ges,
 2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
 2. åtgärder som är direkt nödvändiga för sådan hjälp som avses i 9 a § första stycket 1 eller 7 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade ska kunna ges,
 3. måltider i form av sondmatning, eller
 4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om beräkning av föräldraavdrag enligt första stycket.

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen enligt 3 §.

51 kap. 12 §³

Rätten till assistansersättning ska omprövas i den utsträckning som denna rätt har minskat i omfattning på grund av väsentligt ändrade förhållanden som är hänförliga till den försäkrade.

Omprövning med anledning av upphörande av en sådan överenskommelse som avses i 51 kap. 5 § andra stycket får inte göras tidigare än 90 dagar efter att överenskommelsen ska anses ha upphört.

51 kap. 13 §⁴

En ändring av assistansersättning vid väsentligt ändrade förhållanden ska gälla från och med den månad när anledningen till ändring uppkom.

Detta gäller dock inte i den utsträckning som anledningen till ändringen är att en sådan överenskommelse som avses i 51 kap. 5 § andra stycket har upphört att gälla.

³ Senaste lydelse 2018:122.

⁴ Senaste lydelse 2010:110.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet.

Förslag till lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

Prop. 2021/22:214
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade

dels att 9 a och 9 f §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 g och 9 h §§.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §¹

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med andning, sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Hjälp med andning eller med måltider i form av sondmatning ska anses som sådant stöd, oavsett hjälpens karaktär.

Med personlig assistans enligt 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sina grundläggande behov. *Med grundläggande behov avses*

1. andning,

2. personlig hygien,

3. måltider,

4. att klä av och på sig,

5. att kommunicera med andra,

6. kontinuerligt stöd som den enskilde till följd av sitt funktionshinder behöver för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom, och

7. kontinuerligt stöd som föranleds av varaktig eller långvarig medicinsk problematik där uteblivet stöd utgör en allvarlig risk för liv eller hälsa.

Behov av kvalificerat motiverande eller vägledande stöd som är en förutsättning för att den enskilde ska klara de grundläggande behoven ska beaktas som en del i det grundläggande behov som det avser att tillgodose.

Hjälp med behov enligt första stycket 1 och 7 ska anses som grundläggande behov, oavsett hjälpens karaktär. Detta gäller även hjälp med måltider i form av sondmatning.

¹ Senaste lydelse 2020:441.

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med andning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider. Personlig assistans för andra personliga behov avser även

Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt. Om behovet avser hjälp med *något av de grundläggande behoven enligt första stycket 1 eller 7*, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälpen ska kunna ges. Om behovet avser hjälp med måltider i form av sondmatning, omfattar rätten till insats alla åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider. Personlig assistans för andra personliga behov avser även

1. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent behöver vara tillgänglig i väntan på att den enskilde behöver hjälp utan att det är fråga om tillsyn (väntetid),

2. tid under den enskildes dygnsvila när en assistent i stället behöver finnas till förfogande på annan plats i väntan på att den enskilde behöver hjälp (beredskap), och

3. tid när en assistent behöver vara närvarande i samband med en aktivitet utanför den enskildes hem på grund av att ett hjälpbehov kan förväntas uppstå.

Den som har behov av mer än en personlig assistent samtidigt, har rätt till två eller flera assistenter endast om möjligheterna att få bidrag enligt lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag eller hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), har utretts.

9 f §²

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Detta gäller dock inte till den del hjälpbehovet avser

När behovet av personlig assistans bedöms för ett barn ska det bortses från det hjälpbehov som en vårdnadshavare normalt ska tillgodose enligt föräldrabalken med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. *Detta ska ske genom att det från barnets totala hjälpbehov görs ett schablonavdrag (föräldravdrag). Inget avdrag ska göras till den del hjälpbehovet avser*

1. andning,

1. sådant stöd som avses i 9 a § första stycket 1 eller 7,

2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp med andning ska kunna ges,
2. åtgärder som är direkt nödvändiga för att hjälp enligt 9 a § första stycket 1 eller 7 ska kunna ges,
3. måltider i form av sondmatning, eller
4. åtgärder som är direkt nödvändiga för förberedelse och efterarbete i samband med sådana måltider.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om beräkning av föräldraavdrag enligt första stycket.

Om omvårdnadsbidrag lämnas får det inte påverka bedömningen av behovet av personlig assistans.

9 g §

Vid bedömningen om ett barns behov av hjälp med de grundläggande behoven är av sådan omfattning att det finns en rätt till personlig assistans enligt 9 a § ska hänsyn tas till det som bedöms vara barnets bästa.

9 h §

Personlig assistans enligt 9 § 2 lämnas inte för sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Behov av hjälp med grundläggande behov enligt 9 a § som utgör sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ska däremot beaktas vid bedömningen av om rätt till personlig assistans föreligger, om den ansvariga sjukvårdshuvudmannen ingått en överenskommelse med arbetsgivare till personliga assistenter om utförande av de sjukvårdande insatserna.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande inkommit från: Autism- och Aspergerförbundet, Avesta kommun, Barnombudsmannen, Bodens kommun, Brottsförebyggande rådet, DHR- Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Fremia, Frösunda Omsorg, Föreningen Sveriges Socialchefer, Företagarna, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Umeå, Göteborgs kommun, Humana assistans AB, Independent Living Institute, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Integritetsskyddsmyndigheten, Intressegruppen för assistansberättigade, Jämställdhetsmyndigheten, Kalmar kommun, Kammarrätten i Stockholm, Kommunal, Landskrona kommun, Linköpings kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mark kommun, Markaryds kommun, Motala kommun, Mullsjö kommun, Myndigheten för delaktighet, Nationellt kompetenscentrum anhöriga (Nka), Neuroförbundet, Nätverket unga för tillgänglighet (NUFT), Partille kommun, RBU - Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, Regelrådet, Region Blekinge, Region Jämtland Härjedalen, Region Kalmar, Region Skåne, Region Stockholm, Region Västerbotten, Region Västra Götaland, Region Örebro, Region Östergötland, Riksförbundet DHB, Riksförbundet FUB, Riksföreningen JAG, Småföretagarnas riksförbund, Socialstyrelsen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, STIL - Stiftarna av independent living i Sverige, Stockholms kommun, Storfors kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Vingåkers kommun, Vårdförbundet, Vårdföretagarna Almega och Örebro kommun.

Följande remissinstanser har inte svarat: Botkyrka kommun, Båstad kommun, Demensförbundet, FQ Forum – Kvinnor och Funktionshinder, Funktionsrätt Sverige, Förbundet Sveriges Dövblinda (FSDB), Haparanda kommun, Hjärnskadeförbundet Hjärnkraft, Karlskrona kommun, Kommunala företagens arbetsgivarorganisation Sobona, Personskadeförbundet RTP, Region Halland, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, Rädta Barnen, Simrishamns kommun, Staffanstorps kommun, Strömstads kommun, Strömsunds kommun, Surahammars kommun, Sveriges läkarförbund och Åre kommun.

Yttranden har dessutom kommit in från: ABH Utbildning och rådgivning, Frösunda Personlig Assistans AB, Funktionsrätt Uppsala kommun, Förbundet Unga Rörelsehindrade, Göteborgskooperativet för Independent Living, God assistans, Jönköpings kommun, Svenska diabetesförbundet och Svenska Downföreningen.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-02-17

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Anna-Karin Lundin samt justitierådet Malin Bonthron

Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn

Enligt en lagrådsremiss den 10 februari 2022 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Andreas Ådahl, biträdd av departementssekreteraren Axel Ingvarsson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

9 a §

I remissen föreslås att det i paragrafen ska införas ett nytt grundläggande behov, nämligen ”stöd som den enskilde behöver på grund av en psykisk funktionsnedsättning för att förebygga att han eller hon fysiskt skadar sig själv, någon annan eller egendom”. I remissen (bl.a. s. 23 och s. 68) anges att detta innebär att det inte längre uppställs något krav på att den enskilde ska uppvisa ett utagerande beteende.

Något sådant krav finns inte nu. Med stöd av formuleringen ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” beviljas nu assistansersättning för den som uppvisar ett utagerande beteende. Men detta innebär inte att det är möjligt att motsatsvis göra den tolkningen att det nu krävs ett utagerande beteende.

Under den fortsatta beredningen av ärendet bör rättsläget redovisas utan en sådan motsatstolkning.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Strandhäll, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Nordmark, Säterberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Danielsson, Karkiainen

Föredragande: statsrådet Shekarabi

Regeringen beslutar proposition Stärkt rätt till personlig assistans – grundläggande behov för personer som har en psykisk funktionsnedsättning och ökad rättssäkerhet för barn