

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över Stärkt rätt till personlig assistans (SOU 2021:37)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till

- lag om ändring i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- lag om ändring i socialförsäkringsbalken
- lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
- lag om ändring av patientlagen (2014:821)
- lag om egenvård
- förordning om ändring i förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade
- förordning om ändring i förordningen (1993:1091) om assistansersättning

Utredningen föreslår en ny lag om egenvård som ska reglera hur aktörer inom hälso- och sjukvården ska agera när det är fråga om hälso- och sjukvårdsåtgärder som kan bli aktuella att utföras av patienten själv eller med hjälp av någon annan. Därutöver lämnas flera olika förslag på förändringar i allt från grundläggande behov i lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade till hur stort avdrag som ska göras för föräldrars ansvar.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen har fått i uppdrag av regeringen att se över möjligheten att stärka rätten till personlig assistans för stöd vid egenvårdsinsatser. Utredningen ska vidare analysera och ge förslag på hur rätten till personlig assistans för behov av hjälp med tillsyn kan stärkas samt göra en översyn av hur föräldraansvaret vid bedömningen av barns rätt till personlig assistans kan smaldas av.

Beträffande behov av sjukvårdande insatser anges att det finns förbättringspotential vad gäller trygghet och säkerhet. Utredningen anger att de sjukvårdande insatserna utförs ofta genom så kallad egenvård av den enskildes personliga assistenter, vilket innebär att det inte är hälso- och sjukvårdspersonal som utför åtgärderna. Det är hälso- och sjukvården som gör bedömningen av om en viss hälso- och sjukvårdsåtgärd kan utföras som egenvård. Vidare anges att det finns starka incitament för både den enskilde och för hälso- och sjukvården att hälso- och sjukvårdsåtgärder utförs som egenvård bland annat eftersom stödbehovet då kan ligga till grund för personlig assistans eller assistansersättning. Personlig assistans gör det möjligt för den enskilde att få ett sammanhållet stöd för de behov som hen har i sin vardag.

Utredningen anger dock att det finns betydande brister vad gäller egenvården och egenvård som den enskilde behöver få hjälp att utföra av någon som gör detta inom ramen för sin yrkesutövning. Bristerna rör den enskildes medverkan i bedömningen om egenvård men också andra områden som är av stor betydelse för att insatsen ska vara trygg och säker. Särskilt allvarligt är detta där ett fel i utförandet kan få allvarliga konsekvenser för den enskildes liv eller hälsa. Vidare anges att ju mer komplex och riskfylld åtgärd, desto större risker innebär bristerna. Utredningen anser därför att det är oförenligt med ett modernt hälso- och sjukvårdssystem och de åtaganden som Sverige har genom internationella konventioner att patienter med omfattande funktionsnedsättningar ges sjukvårdande insatser med lägre patientsäkerhet (som egenvård) för att inte riskera att förlora sin möjlighet att leva sitt liv och delta i samhällslivet på samma villkor som andra. Vidare anges att utredningens förslag för förstärkt stöd vid behov av sjukvårdande insatser syftar dels till att förstärka trygghet för den enskilde när hjälp med egenvård ges av någon som gör detta inom ramen för sin yrkesutövning. Vidare är syftet att säkerställa att hälso- och sjukvården ska ta större hänsyn till livsvillkoren när vård ska ges till personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar. Därutöver anges att syftet är också att säkerställa att personer i målgruppen som har behov av sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kunna få ett sammanhållet stöd för det som hen behöver hjälp med i sin vardag.

Beträffande nya grundläggande behov anges att det på senare tid har skett en utveckling i rättspraxis avseende det grundläggande behovet "*annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade*" som har 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. Vilket 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. Vidare anges att 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 också vara personer som har behov av stöd nästan dygnet runt för att inte riskera att komma till allvarlig skada på grund av medicinsk problematik. Utredningen bedömer därför att utöka möjligheten till insatsen personlig assistans är nödvändig för att på ett ändamålsenligt sätt stärka rätten till personlig assistans.

Beträffande stärkt assistans för barn anges att det finns betydande problem med rättssäkerheten när det gäller hur föräldransvaret 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. Utredningen anger 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. Utredningen 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 arbetsbörda. Utredningen bedömer därför att det behövs en stor förändring 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.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen redogör utförligt för sina övervägande av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd för samtliga förslag i betänkandet. Det anges bland annat att det behövs en lagstiftning som tydliggör hälso- och sjukvårdens roll och ansvar vid egenvård. Utredningen anger att den reglering som egenvården i dag omfattas av inte är ändamålsenlig för att uppnå nödvändig trygghet och säkerhet när det gäller egenvård som ges med hjälp av personer som gör detta inom ramen för sin yrkesutövning. Utredningen bedömer därför att det finns skäl för att komplettera regelverket med bestämmelser som på ett utförligare sätt reglerar hälso- och sjukvårdens roll och ansvar vid exempelvis bedömning, planering och uppföljning av egenvård. Utredningen bedömer vidare att detta bör ske på en högre författningsnivå än myndighetsföreskrifter. Egenvård är något som har stor betydelse och som berör många människor. I de fall som den enskilde behöver få hjälp med egenvård av någon som ger hjälpen inom ramen för sin yrkesutövning så berör det också verksamheter och hjälp med egenvård ges i dag inom exempelvis personlig assistans, andra verksamheter enligt LSS, verksamheter enligt socialtjänstlagen och inom skolan. Det är därför nödvändigt med ingående avvägningar mellan olika, i vissa delar motstridiga, intressen. En reglering bör därför enligt utredningen lämpligen ske på lagnivå.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en utförlig redogörelse för alternativa lösningar och det framgår också vilka effekter utredningen anser följer av om ingen reglering skulle komma till stånd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen bedömer att förordade förslag inte ger några unionsrättsliga konsekvenser. Vidare anges att EU-lagstiftningen inte har på något avgörande sätt påverkat utredningens vägval.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen föreslår att samtliga förslag träder i kraft den 1 januari 2023. Utredningen föreslår därutöver att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för personlig assistans som avser tid före ikraftträdandet, assistansersättning som avser tid före ikraftträdandet och ansökningar om tillstånd att bedriva verksamhet som inkommit till inspektion för vård och omsorg före den 31 december 2022.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tillräckligt tydlig. Regelrådet har däremot inte kunnat utläsa en beskrivning av överväganden avseende behov av speciella informationsinsatser. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar, men behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningen anger att de företag som berörs av förslagen är, alla assistansanordnare som ger insatser som avses i 9 § 2–10 lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Inget anges om berörda utifrån antal eller storlek.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är tillräckligt tydlig givet förutsättningar i ärendet. Regelrådet finner dock att det saknas en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek. Om förslagsställaren redan har identifierat de berörda företagen utifrån bransch, borde det vara möjligt att ha en uppfattning om företagets antal och storlek. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar, men utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen anger att assistansanordnare påverkas på så sätt att efterfrågan på personlig assistans ökar. Det anges dock att förslagen också innebär att den som ansöker om tillstånd att bedriva enskild verksamhet som avses i 9 § 2–10 LSS och som har för avsikt att erbjuda hjälp med egenvård, i samband med ansökan om tillstånd ska redovisa de rutiner som verksamheten har i fråga om egenvård. De som redan bedriver sådan verksamhet kommer att behöva ta fram rutiner ifall de har för avsikt att erbjuda hjälp med egenvård.

Vidare anges att assistansanordnare påverkas också då de ges möjlighet att, enligt avtal med sjukvårdshuvudmannen, utföra sjukvårdsåtgärder. Utredningen bedömer att förslaget i denna del mestadels berör de verksamheter som kan möta kravet att bli vårdgivare (och som kanske redan i dag är vårdgivare i andra delar av sin verksamhet). För assistansanordnare kan förslagen i någon utsträckning innebära ökade kostnader för administration och

försäkring samt ökade krav på utbildning för de anställda i vissa fall. Eftersom assistansbolagen och regionerna är fria att avtala om villkoren för att bolagen ska utföra sjukvård inom den personliga assistansen är det dock inte säkert att denna kostnad tas av bolagen själva.

Regelrådet gör följande bedömning. Beskrivningen av påverkan på berörda företags verksamhet är tillräckligt tydlig givet förutsättningar i ärendet. Regelrådet finner dock att det saknas en beskrivning av berörda företags kostnader och tidsåtgång till följd av de förordade förslagen. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren utvecklat sin beskrivning med en närmare uppskattning av både tidsåtgång och kostnaderna för berörda företagen. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i även denna del.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags verksamhet godtagbar, men kostnader och tidsåtgång bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger att utredningens förslag har viss påverkan på sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet och på små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga. Utredningen anger vidare att en stärkt rätt till assistans kommer att leda till en ökad efterfrågan på personliga assistenter. Det anges dock att det exakta antalet nya personliga assistenter som kommer att krävas är svårt att uppskatta.

Utredningen anger att assistansanordnare som enligt avtal tillhandahåller sjukvårdande insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen kommer sannolikt framöver att i högre utsträckning anmäla sig som vårdgivare hos Inspektionen för vård och omsorg, vilket ökar möjligheterna för ändamålsenlig tillsyn av sådana insatsers kvalitet. Utredningen anger vidare att det kommer att finnas förbättrade möjligheter till uppföljning och kontroll av kvaliteten även på de insatser som ges i form av egenvård. Utredningen bedömer vidare att detta kan bidra till att förhindra oseriösa utförare på assistansmarknaden.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en viss information om påverkan på konkurrensförhållandena. Regelrådet anser dock att det finns oklarheter kring informationen. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren kunde utvecklat sin beskrivning genom att exempelvis tydliggöra förslagets påverkan på assistansföretagen som har en organisatorisk koppling till sjukvårdsföretag och kan därmed få en konkurrensfördel jämfört med mindre företag med en eller ett fåtal anställda som eventuellt inte klarar av att uppfylla kraven för att kunna tillhandahålla sjukvårdsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet har inte kunnat utläsa en beskrivning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i konsekvensutredningen.

Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i även denna del.

Regelrådet finner därför redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet förstår konsekvensutredningen har inga särskilda hänsyn till små företag tagits. Samtidigt är den storleksmässiga beskrivningen av berörda företag inte tillräckligt tydlig. Det hade varit motiverat om förslagsställaren kunde beskrivit möjligheterna att ta särskilda hänsyn till små företag och konsekvenserna av att sådana inte tas. Avsaknaden av sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i även denna del.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att redovisningen avseende ett flertal företagsspecifika delar inte håller tillräcklig kvalitet. Det saknas bland annat en beskrivning av förslagets möjliga effekter för berörda företags kostnader och konkurrensförhållanden. Därutöver saknas även en beskrivning av berörda företag utifrån antal och storlek samt särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2021-09-15

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Steven Wall



Claes Norberg
Ordförande



Steven Wall
Föredragande