Målsättning

Syftet med att tillämpningsområdet för den godkända lagen om funktionshinderservice specificeras är att trygga tillgodoseendet av rättigheter och tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning och välfärdsområdenas möjlighet att finansiera reformen. Syftet är att bibehålla lagen om funktionshinderservice som en speciallag för personer med funktionsnedsättning. Genom ändringarna tryggas därmed servicesystemets hållbarhet. Preciseringen av tillämpningsområdet syftar till att säkerställa en enhetlig tillämpning av lagen och en likvärdig tillgång till service i olika regioner.

Propositionens syfte är att förtydliga förhållandet mellan den allmänna socialvårdslagstiftningen och den subsidiära lagstiftningen om funktionshinderservice så att klienterna hänförs till service enligt sitt servicebehov, och så att det inte sker en övergång till service enligt lagen om funktionshinderservice av andra skäl än klientens nödvändiga behov av funktionshinderservice.

Förslagen och deras konsekvenser

* 1. De viktigaste förslagen

*Den godkända lagen om funktionshinderservice*

Det föreslås att tillämpningsområdet för den godkända lagen om funktionshinderservice specificeras så att tillgodoseendet av rättigheter och tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning tryggas och den godkända lagen om funktionshinderservice kvarstår som en speciallag för personer med funktionsnedsättning.

För att justera tillämpningsområdet för den godkända lagen om funktionshinderservice föreslås det i propositionen att definitionen av termen person med funktionsnedsättning i lagen preciseras. Det föreslås att den service som avses i lagen ska ordnas enbart i situationer när tjänster enligt annan, primär lagstiftning inte är tillräckliga och lämpliga för det nödvändiga behovet av hjälp och stöd hos en person med funktionsnedsättning. I propositionen föreslås det att bestämmelsen om tillämpning av särskild service specificeras till att gälla situationer när service enligt den primära lagstiftningen inte är lämplig och tillräcklig för personens servicebehov och inte motsvarar sedvanliga behov i det livsskede personen befinner sig i.

För att trygga nödvändiga intressen för personer med funktionsnedsättning i enskilda fall föreslås det i propositionen att till lagen om funktionshinderservice fogas en bestämmelse som förpliktar välfärdsområdet att beakta bestämmelsen om efterskänkande eller nedsättning av avgifter enligt lagen om klientavgifter i situationer när påförandet av en avgift i ett enskilt fall kan leda till att mottagandet av tjänster för en person med funktionsnedsättning äventyras. Bestämmelsen är en särskild skyddsbestämmelse som tryggar klientens ställning i situationer när service enligt den primära lagstiftningen är tillräcklig och lämplig för att svara mot en persons behov av hjälp och stöd.

I propositionen föreslås också vissa tekniska korrigeringar i lagen om funktionshinderservice.

*4 § i socialvårdslagen*

Som en del av justeringen av förhållandet mellan allmän lagstiftning och speciallagstiftning föreslås ett förtydligande av bestämmelsen i 4 § i socialvårdslagen om vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse.

Det föreslås att bestämmelsen om klientens intresse i socialvården förtydligas så att den avgift som tas ut för servicen inte påverkar bedömningen av klientens intresse enligt bestämmelsen. Genom ändringen uppmärksammas det ursprungliga kravet enligt socialvårdslagen på likvärdig behandling av klienter också i fråga om klientavgifter.

* 1. De huvudsakliga konsekvenserna
		1. Ekonomiska konsekvenser
			1. Konsekvenser för välfärdsområdenas, kommunernas och statens kostnader

Genom lagförslaget preciseras tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice (675/2023), som riksdagen godkände våren 2023.

I propositionen bedöms konsekvenserna såväl av de ändringar i regeringens proposition med förslag till lag om funktionshinderservice (RP 191/2022) som gjordes i riksdagsbehandlingen våren 2023 som av de preciseringar av tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice som föreslås i denna beredning. I slutet av kapitlet Ekonomiska konsekvenser finns sammanfattande tabeller över alla kostnader för den lag om funktionshinderservice som träder i kraft den 1 januari 2025, om alla preciseringar som föreslås i denna proposition träder i kraft. Tabellerna beskriver hur mycket kostnaderna ändrar i förhållande till gällande lagstiftning, det vill säga handikappservicelagen och specialomsorgslagen från 1987. Kostnaderna anges enligt nivån 2025 när lagen träder i kraft.

Alla bedömningar av ekonomiska konsekvenser som ingår i regeringens ursprungliga proposition (191/2022) upprepas dock inte, utan i denna proposition beskrivs endast närmare de kostnadskalkyler som har ändrat i förhållande till regeringens ursprungliga proposition.

Som konstateras i regeringens ursprungliga proposition (RP 191/2022 rd) medför den bristande faktagrunden osäkerhet för bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna av lagen om funktionshinderservice, eftersom de flesta uppgifter som behövs för kalkylerna inte är tillgängliga i riksomfattande statistik eller register. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna är särskilt utmanande också för att antalet klienter som kommer att omfattas av funktionshinderservice oftast inte direkt kan bedömas utifrån statistik (exempelvis kan både de som får service enligt socialvårdslagen och lagen om funktionshinderservice få FPA:s vårdbidrag för pensionstagare). Bedömningen är utmanande, eftersom funktionshinderservice är service i sista hand och servicebehovet bedöms individuellt. Rätt till service har man endast om både de villkor som anges i lagens tillämpningsområde och de servicespecifika villkoren uppfylls. Dessutom kan den tillhandahållna servicens innehåll och mängd och samtidigt också dess kostnader variera från klient till klient. Antalet klienter och kostnaderna för servicen klarnar därför i praktiken först i samband med verkställigheten. Detta är kritiskt eftersom välfärdsområdenas finansiering i huvudsak består av statlig finansiering som ska räcka (med beaktande även av klientavgifterna) både för verkställigheten av denna lag och för ordnandet av andra social- och hälsovårdstjänster.

Strävan har varit att svara mot de utmaningar som beskrivs ovan genom att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna och konsekvenserna för sysselsättningen liksom i fråga om den ursprungliga lagen om funktionshinderservice har gjorts i samråd mellan social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och THL. Målet har varit att genom att utnyttja mångsidig sakkunskap basera kostnadsberäkningen på så välgrundade antaganden som möjligt. Trots osäkerheten beträffande bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna anges exakta bedömningar, eftersom de behövs för beräkning av statens finansiering av välfärdsområdena.

*Avskaffandet av åldersavgränsningen och preciseringen av tillämpningsområdet*

Den viktigaste av de ändringar som gjordes under riksdagsbehandlingen av lagen om funktionshinderservice var att den åldersavgränsning som föreslogs i regeringens proposition 191/2022 ströks. De slutliga ekonomiska konsekvenserna av detta påverkas av de preciseringar av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition.

Åldersavgränsningen var ingen åldersgräns, utan den lag som föreslogs i regeringens proposition hade tillämpats på en person *vars behov av hjälp, stöd eller omsorg huvudsakligen beror på någon annan orsak än en sådan sjukdom som typiskt förekommer hos äldre personer eller på allmän degeneration eller svaghet som beror på hög ålder (hänvisning i konsekvensbedömningen genom termen skäl till servicebehovet som beror på åldrande).* Vanligen börjar konsekvenser av åldrande märkas i större utsträckning vid relativt hög ålder, från ca 75 år uppåt.

Till följd av den betydande ändring i tillämpningsområdet som gjordes i slutet av riksdagsbehandlingen när åldersavgränsningen ströks har lagens tillämpningsområde inte angetts så exakt som vore önskvärt för en tydlig och enhetlig tillämpning av lagen. Till följd av ändringen blir gränssnittet mellan primär (allmänna lagar) och subsidiär lagstiftning (speciallag) otydlig i fråga om sådana äldre personer vilkas servicebehov har en orsak som har att göra med åldrandet. Avskaffandet av åldersavgränsningen riskerade att leda till att service för äldre i större utsträckning än tidigare börjar ordnas med stöd av lagen om funktionshinderservice.

* Det har bland annat förekommit olika tillämpningspraxis i fråga om *tolkningen av klientens intresse* enligt 4 § i socialvårdslagen. I en del kommuner, och numera välfärdsområden, har tolkningen kunnat vara att det vid bedömningen av enligt vilken lag klientens service ska ordnas ligger i klientens intresse att beakta huruvida servicen är avgiftsfri. En sådan tolkning leder till att lagen om funktionshinderservice kommer att omfatta klienter vilkas servicebehov också kan motsvaras av service enligt den primära lagstiftningen.
* Vid bedömningen av antalet äldre klienter inom funktionshinderservice har också den frågan kommit upp, vilket betydelse det har att *funktionshinderservicen tillgodoser subjektiva rättigheter och därför är oberoende av budgetanslag, jämfört med service enligt socialvårdslagen* som är bunden till budgetanslag. Vid preciseringen av tillämpningsområdet har behovet av att förtydliga den subsidiära karaktären hos lagen om funktionshinderservice i förhållande till annan lagstiftning lyfts fram för att förhållandet mellan dem ska vara tydlig vid tillämpningen och man inte ska riskera en tolkning enligt vilken service som tillgodoser subjektiva rättigheter måste beviljas trots att det är möjligt att svara mot servicebehovet med primär service.
* Vid konsekvensbedömningen har också frågan kommit upp om *betydelsen av tillgång till service för hur klienterna hänförs till primär eller subsidiär lagstiftning*. Det finns en risk för att klienter ansöker om funktionshinderservice för att välfärdsområdena inte i tillräcklig omfattning har ordnat den service de har organiseringsansvar för enligt socialvårdslagen.
* *I lagen om funktionshinderservice ingår dessutom service som inte ingår i socialvårdslagen* (personlig assistans, särskilt stöd för delaktigheten, stöd i att fatta beslut, träning och krävande multiprofessionellt stöd). Vid bedömningen av dessa tjänster ska det beaktas att i synnerhet service som utvecklats för äldres behov redan nu ordnas med stöd av socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen, och de kan svara mot flera sådana behov för vilka de tjänster enligt lagen om funktionshinderservice som nämns ovan tidigare varit avsedda.

I denna proposition föreslås preciseringar i lagen om funktionshinderservice (675/2023) och socialvårdslagen (1301/2014) som riksdagen godkänt. Dessa preciseringar gäller alla klientkategorier och inverkar på de frågor som beskrivs ovan på följande sätt:

*Definitionen av klientens intresse (i synnerhet inverkan på avgiftsfriheten för service)*

De ändringar som gäller precisering av tillämpningsområdet innefattar ändringar enligt vilka den avgift som påförs för servicen inte ska beaktas vid bedömningen av klientens intresse enligt 4 § i socialvårdslagen. Syftet är att på lagnivå förtydliga att beviljandet av service ska baseras på en bedömning av servicebehovet och att frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska styra enligt vilken lag klienten beviljas service. Syftet är att undvika att en klient för vilken också service enligt socialvårdslagen är tillräcklig hänförs till funktionshinderservice enbart för att de är avgiftsfria.

*Den primära servicens tillräcklighet och lämplighet*

Enligt det preciserade tillämpningsområdet ska service enligt lagen om funktionshinderservice enbart ordnas om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig. Syftet är att betona det serviceutbud som föreskrivs i den primära lagstiftningen och för vilket välfärdsområdet har organiseringsansvar i fråga om social- och hälsovårdstjänster och att förtydliga den befintliga utgångspunkten att tillgången till service inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan att beslutet ska baseras på en bedömning av servicebehovet. Välfärdsområdena ska se till att klienternas service ordnas enligt deras servicebehov oberoende av enligt vilken lag deras service ordnas.

En klient som upplever att den service som beviljats med stöd av socialvårdslagen inte är tillräcklig och lämplig med tanke på servicebehovet kan söka ändring i beslutet. Service enligt lagen om funktionshinderservice beviljas endast om välfärdsområdet bedömer att service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig för personen. En subjektiv rättighet innebär att klienten har rätt till funktionshinderservice enligt servicebehovet oberoende av budgetanslag, om kriterierna uppfylls och service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig. Vid bedömningen av servicebehovet ska klientens önskemål beaktas, men i sista hand beslutar välfärdsområdet vilken service som är mest ändamålsenlig för att svara mot klientens servicebehov. Också i en situation när en person ansöker om funktionshinderservice som inte beviljas bör personens behov av service enligt den primära lagstiftningen bedömas. Dessutom preciseras det i propositionen att service enligt lagen om funktionshinderservice ordnas för en person med funktionsnedsättning endast om personens behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det livsskede personen befinner sig i.

Vidare ska det beaktas hur tillämpningsområdet till övriga delar definieras rätten till service enligt lagen om funktionshinderservice. Som det konstateras i motiveringen föreslås det att det i 2 § 1 mom. föreskrivs om ordnandet av särskild service enligt denna lag för personer med funktionsnedsättning som till följd av en begränsning i funktionsförmågan som beror på en långvarig funktionsnedsättning eller sjukdom nödvändigt behöver hjälp eller stöd i sin normala livsföring, om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig med tanke på personens individuella servicebehov och intresse. Definitionen omfattar alla de begränsningar i funktionsförmågan som på det sätt som beskrivs ovan anges i bestämmelsen om tillämpningsområdet i den godkända lagen om funktionshinderservice, det villkor som gäller långvarig begränsning i funktionsförmågan, samt liksom enligt den godkända lagen att hjälpen och stödet ska vara nödvändigt i den normala livsföringen. Termen långvarig innefattar också bestående begränsningar i funktionsförmågan, liksom enligt etablerad praxis för tillämpning av gällande lagstiftning. Likaså innefattar termen nödvändig också ett återkommande hjälpbehov enligt vad som beskrivs i regeringens proposition 191/2022. Genom den föreslagna ändringen i definitionen av termen person med funktionsnedsättning förändras inte det nödvändiga behovet av hjälp av stöd till följd av olika slags långvariga begränsningar i funktionsförmågan som omfattas av definitionen i regeringens proposition 191/2022 eller de situationer i vilka behovet kan komma till uttryck, som beskrivs i den propositionen.

*Bedömningar enligt serviceform*

De preciserade föreslagna bestämmelserna i propositionen innefattar alltså den preciseringen att service enligt lagen om funktionshinderservice enbart ska beviljas om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig för klienten. Dessutom preciseras det i propositionen att service enligt lagen om funktionshinderservice ordnas för en person med funktionsnedsättning endast om personens hjälpbehov avviker från vad som är normalt i det livsskede personen befinner sig i. Vid bedömningen har också konsekvenserna av de andra preciseringar som föreslås i denna proposition beaktats. De innebär till exempel att problem med tillgång till service enligt den primära lagstiftningen eller den omständigheten att service är avgiftsfri inte ska leda till att service ska beviljas med stöd av en speciallag eller subsidiär lagstiftning.

De viktigaste konsekvenserna av att åldersavgränsningen som ingick i regeringens proposition 191/2022 stryks gäller eventuellt personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande. Före bedömningen av en eventuell ökning av antalet äldre klienter bedöms om den precisering av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition får konsekvenser för andra personer med funktionsnedsättning.

Preciseringarna av tillämpningsområdet (att service enligt allmänna lagar är primär, att avgiftsfrihet och tillgång till primär service fråntas sin styrande verkan, ett behov som avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet) gäller alla klientkategorier. Deras syfte är att säkerställa service enligt lagen om funktionshinderservice enbart i sådana situationer till följd av ett särskilt servicebehov, när service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig.

Syftet med bestämmelsen om livsskede är att betona karaktären av speciallag så att behov av hjälp och stöd i olika livsskeden möts enligt denna speciallag endast om de avviker från de behov personer vanligen har i olika livsskeden. Redan i nuvarande rättspraxis har det konstaterats att funktionshinderservice till exempel för barn med funktionsnedsättning beviljas för behov som avviker från det behov av omsorg som alla barn har med beaktande av ålder och utvecklingsnivå. Också för personer med funktionsnedsättning som är i arbetsför ålder och äldre bedöms det nödvändiga behovet av hjälp och stöd i förhållande till personer i samma livsskede.

För övriga ålderskategorier, det vill säga personer i arbetsför ålder och barn, hade den åldersavgränsning som ingick i regeringens proposition 191/2022 och som ströks i riksdagsbehandlingen inte inverkat på fråga huruvida de omfattas av tillämpningsområdet för den nya lagen om funktionshinderservice. Bestämmelsen om beaktande av livsskedet bedöms inte förändra de personernas ställning, för även om bestämmelsen nu tas in i lagen har motsvarande principer styrt tillämpningspraxis redan i nuläget. I fråga om avgiftsfriheten för och tillgången till service ska välfärdsområdena framöver fästa mer vikt vid möjligheten att svara mot personens behov med primär service.

I fråga om personer i arbetsför ålder är bedömningen att tillämpningen i synnerhet för personer som arbetar och studerar har varit relativt tydlig tidigare och också kommer att vara det framöver, och att de ändringar som gäller precisering av tillämpningsområdet inte har någon betydande inverkan på deras situation.

I fråga om barn med funktionsnedsättning har det i rättspraxis redan identifierats i vilka situationer barnets behov bör mötas med funktionshinderservice, vilket även konstateras i samband med bestämmelsen om beaktande av livsskedet. I en del fall kan välfärdsområdet ha behov av att mer noggrant än tidigare bedöma användning av hemservice för barnfamiljer enligt socialvårdslagen, som tillgodoser subjektiva rättigheter.

Det föreskrivs om den allmänna servicens primära ställning i förhållande till funktionshinderservice redan i gällande lagstiftning, men den precisering som gäller avgiftsfrihet gör det möjligt att en liten del av dem som i nuläget omfattas av service enligt specialomsorgslagen kan hänföras till service enligt den primära lagstiftningen. Till följd av det stora antalet äldre klienter är de flesta klienter som övergår äldre, och för deras del kalkyleras en liten kostnadsminskning för service som stöder rörligheten och en liten ökning i intäkterna av klientavgifter för stöd för boendet och stöd för rörligheten. Dessa bedömningar är desamma som i regeringens ursprungliga proposition (191/2022). Konsekvenserna för enskilda klienter minskas av att också skyddet för berättigade förväntningar enligt 6 § i förvaltningslagen (434/2003) ska beaktas vid bedömningen av ändringar i servicebehovet för personer som hittills omfattats av funktionshinderservice. Dessutom föreslås i propositionen en skyddsbestämmelse som förstärker bestämmelsen i klientavgiftslagen om efterskänkande och nedsättning av avgifter.

*Personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande*

I fråga om personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande görs en noggrannare bedömning än för andra befolkningsgrupper. Det beror på att man i fråga om personlig assistans under riksdagsbehandlingen strök den åldersavgränsning som ingått i den gällande lagen och på att nya och utvidgade tjänster bedömdes i regeringens ursprungliga proposition utgående från antagandet att åldersavgränsningen ingår i lagen, och på att det i fråga om vissa befintliga tjänster har funnits rättspraxis (om ock delvis motstridig sådan) enligt vilken en åldersavgränsning i praktiken gäller för dem.

Servicen för personer med funktionsnedsättning har också hittills omfattat äldre, t.ex. därför att personer som tidigare fått service för personer med funktionsnedsättning har fått den också som äldre om behovet av stöd och omsorg beror på deras tidigare funktionsnedsättning. Deras antal har ökat och kommer fortsättningsvis att öka när befolkningen åldras, men den ökningen är inte en konsekvens av att lagen om funktionshinderservice ändras.

Liksom i nuläget kan en del av de personer som är i behov av service annars uppfylla definitionen på personer med funktionsnedsättning, men primär service bedöms vara tillräcklig och lämplig för dem. Det är sannolikt att en stor del av i synnerhet de äldre som är i behov av service kan uppfylla definitionen av personer med funktionsnedsättning till den delen att de till följd av en långvarig nedsättning i funktionsförmågan som beror på en funktionsnedsättning eller sjukdom nödvändigt behöver hjälp eller stöd i sin normala livsföring. Därför är det viktigt att bedöma om den primära lagstiftningen erbjuder service som kan svara mot behoven hos personer som är i behov av service till följd av åldrande enligt deras behov, med beaktande av den precisering som gäller normalt behov i respektive livsskede. Största delen av dessa personer har en minnessjukdom, även om äldre också behöver service av andra skäl som har att göra med åldrande. Beslut om beviljande av funktionshinderservice fattas inte utifrån personens diagnos utan utifrån individuellt behov. Vid konsekvensbedömningen används typiska servicebehov för personer med minnessjukdom som exempel, eftersom minnessjukdom är det vanligaste skälet till servicebehov bland äldre.

Som tidigare konstaterats, har vid bedömningen av antalet äldre klienter inom funktionshinderservice också den frågan kommit upp, vilket betydelse det har att funktionshinderservicen tillgodoser subjektiva rättigheter och därför är oberoende av budgetanslag, jämfört med service enligt socialvårdslagen som är bunden till budgetanslag.

Redan i gällande lagstiftning föreskrivs det att allmän service är primär i förhållande till service för personer med funktionsnedsättning, men som bakgrund till konsekvensbedömningen beskrivs förhållandet mellan primär och subsidiär lagstiftning för att inte riskera en tolkning enligt vilken service som tillgodoser subjektiva rättigheter måste beviljas trots att det är möjligt att svara mot servicebehovet med primär service.

Klienten får subjektiv rätt till service enligt lagen om funktionshinderservice först när det konstaterats att service enligt den primära lagstiftningen inte är lämpliga och tillräckliga för klienten. Klienten får ingen subjektiv rätt till service enligt socialvårdslagen i en situation när service enligt den primära lagstiftningen konstateras vara tillräcklig och lämplig, utan då beviljas service enligt socialvårdslagen enligt de förutsättningar som anges i socialvårdslagen. Avsikten är inte att funktionshinderservice ska ersätta brister i servicen enligt den allmänna lagstiftningen.

Det är också sannolikt att de som behöver service av skäl som beror på åldrandet och som har ett nödvändigt behov av exempelvis hjälp och stöd för de dagliga sysslorna eller delaktigheten, redan omfattas av service enligt socialvårdslagen. Det finns problem med tillgången till service för äldre, och därför är det möjligt att kriterierna för beviljande har skärpts, men hjälp erbjuds för nödvändiga behov. Det har också förekommit problem med tillgången till service enligt lagen om funktionshinderservice. Bestämmelserna om organiseringsansvar i lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande och kommunallagen (410/2015) förutsätter att också tillgången till service enligt den allmänna lagstiftningen ska tryggas och att servicen ska ordnas enligt invånarnas behov.

En annan fråga som gäller tillämpningen av socialvårdslagen eller lagen om funktionshinderservice har haft att göra med beviljande av överlappande service enligt olika lagar, som alltså svarar mot samma servicebehov. Service beviljas enligt klientens individuella behov, och avsikten är inte att service enligt lagen om funktionshinderservice automatiskt och i full utsträckning ska läggas till motsvarande tjänster enligt socialvårdslagen. Detta kan t.ex. gälla personlig assistans och särskilt stöd för delaktigheten.

*Personlig assistans*

Personlig assistans kan beviljas, om en person med funktionsnedsättning behöver en annan persons hjälp 1) i de dagliga sysslorna, 2) i arbetet eller studierna, eller 3) i interaktion, fritidsverksamhet eller samhälleligt deltagande.

Eftersom minnessjukdom är det vanligaste skälen till servicebehov som har att göra med åldrande, och eftersom åldrandets konsekvenser i större utsträckning börjar märkas vid relativt hög ålder, från ca 75 år uppåt, är behov av hjälp i arbetet eller studierna i praktiken aktuellt för dem. Därför bör det bedömas om de primära lagarna erbjuder sådan service som kan svara mot deras behov av stöd i de dagliga sysslorna och i deltagande.

I socialvårdslagen föreskrivs följande om innehållet i stödtjänster och hemvård:

19 § Stödtjänster

Med stödtjänster avses tjänster som skapar och upprätthåller sådana förhållanden i en persons hem att personen så självständigt som möjligt kan klara av de funktioner som hör till det dagliga livet samt tjänster med hjälp av vilka personen kan få ett innehåll som ger välbefinnande i livet. Som stödtjänster ordnas enligt personens individuella behov 1) måltidstjänst, 2) klädvårdstjänst, 3) städtjänst, 4) uträttande av ärenden, 5) tjänster som främjar eller stöder delaktighet och socialt umgänge. Dessutom ger 14 § 2 mom. i socialvårdslagen möjlighet att till exempel bevilja trygghetsservice och ändringsarbeten i bostaden (dessa ges också inom ramen för hemservice).

En ändring av socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 (790/2022, motivering RP 231/2021), och som gäller service som ges i hemmet och boendeservice, innebär att till det avsnitt som gäller stödtjänster i samband med socialt umgänge också fogades tjänster som främjar eller stöder delaktighet. Socialt umgänge innebär olika former av social verksamhet, såsom dagverksamhet samt gemensamma utflykter och kulturella hobbyer. Socialt umgänge kan stärka känslan av delaktighet hos dem som deltar, men främjande och stödjande av delaktighet innebär också något annat. Det gör det till exempel möjligt för en enskild person att delta i samhället. Främjande av delaktighet ingår också i definitionen av socialservice (3 § 1 punkten i socialvårdslagen).

19 a § Hemvård

Med hemvård avses service som säkerställer att en person klarar av de funktioner som hör till det dagliga livet i sitt hem och sin boendemiljö. Hemvården omfattar enligt klientens individuella behov 1) vård och omsorg, 2) verksamhet som främjar och upprätthåller funktionsförmåga och interaktion, 3) annan än i 1 och 2 punkten avsedd verksamhet som stöder personens förmåga att klara sig, 4) hemsjukvård enligt 25 § i hälso- och sjukvårdslagen.

Genom en ändring av socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 (790/2022, motivering RP 231/2021), och som gäller service som ges i hemmet och boendeservice, preciserades bestämmelserna om hemvård så att det genom hemvård säkerställs att en person klarar av de funktioner som hör till det dagliga livet inte enbart i sitt hem, utan också i sin boendemiljö. Omnämnandet av boendemiljö innebär att servicen inte nödvändigtvis begränsar sig enbart till att ges inom klientens hem, utan den kan också sträcka sig till det område som omger hemmet.

Dessutom ändrades formuleringen om upprätthållande av funktionsförmågan till ”verksamhet som främjar och upprätthåller funktionsförmågan och växelverkan”. Växelverkan innebär att klienten bemöts på ett sätt som inte begränsar sig enbart till så snabba fysiska vårdåtgärder som möjligt. I främjandet och upprätthållandet av funktionsförmågan kan ingå till exempel att göra hemsysslor tillsammans med klienten. Annan verksamhet som stöder en persons förutsättningar att klara sig på egen hand kan omfatta till exempel hjälp eller stöd för en klient när han eller hon vistas utomhus eller uträttar ärenden utanför hemmet samt använder redskap för elektronisk kommunikation med beaktande av klientens dataskydd.

I samband med ändringen fogades till socialvårdslagen en ny 46 b § med syftet att hemvårdens klienter ska få den service de behöver genomförd med så hög kvalitet som möjligt och så att den till innehållet motsvarar kundens behov och är tillräcklig. Enligt den paragrafen ska sådana hembesök som ingår i hemvården samt de dagliga arbetsuppgifterna och arbetstiderna för de arbetstagare som utför dem planeras så att 1) klienten får det antal timmar service som han eller hon har rätt till enligt beslutet eller avtalet om service, om inte något annat följer av hans eller hennes förändrade omständigheter, 2) klientens önskemål och faktiska behov i mån av möjlighet beaktas när tidpunkten för och innehållet i hembesöken bestäms, 3) kompetensen hos den arbetstagare som genomför eller deltar i hembesök motsvarar den kompetens som krävs för de uppgifter som ingår i hembesöket, 4) en så stor del som möjligt av arbetstagarens arbetstid används till arbete hos eller med klienten, 5) arbetstagaren har möjlighet att genomföra hembesöken med beaktande av sina yrkesetiska skyldigheter.

Utifrån det som beskrivs ovan ska innehållet i hemvård och stödtjänster enligt socialvårdslagen motsvara de behov för vilka det är mest sannolikt att personer som behöver service av skäl som beror på åldrande i ökande mån ansöker om personlig assistans. Personlig assistans ska täcka angelägenheter och uppgifter som en person med funktionsnedsättning annars skulle utföra själv i den aktuella omgivningen. Med termen dagliga sysslor avses sådana sysslor som människor utför i sitt liv antingen varje dag eller mer sällan, men upprepade gånger med vissa tidsintervaller. Dagliga sysslor är sysslor som utförs i normal livsföring, såsom rörlighet, ärenden, hemsysslor, påklädning, skötsel av personlig hygien och toalettbesök. Enligt specialmotiveringen i regeringens proposition 191/2022 är avsikten inte att personlig assistans ska ersätta servicen inom hemvården eller hemsjukvården eller andra uppgifter som hör till hälso- och sjukvården och som inte anses vara egenvård. Det finns också rättspraxis angående beviljande av personlig assistans, men den är från tiden före de ändringar i socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 och som syftade till att förbättra service som ges i hemmet och boendeservice till exempel genom att delaktigheten beaktas.

Vid bedömningen av huruvida service enligt den primära eller subsidiära lagstiftningen är tillräcklig och lämplig för personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet ska det beaktas att inga utbildningskrav finns för personliga assistenter. Dessutom är utgångspunkten vid personlig assistans tillgodoseende av självbestämmanderätten och möjliggörande av personens egna val för en person med funktionsnedsättning trots funktionsnedsättningen eller sjukdomen. Därför är en förutsättning för personlig assistans därför vara att personen med funktionsnedsättning självständigt eller med stöd kan uttrycka sin vilja om assistansens innehåll genom att använda en kommunikationsmetod som han eller hon valt. Personer som har servicebehov som är typiska för äldre, exempelvis personer med minnessjukdom, behöver ofta uttryckligen hjälp av en yrkesutbildad person, och också klientsäkerheten förutsätter i deras fall att personalen är utbildad. Vid personlig assistans har klienten huvudansvaret, och om exempelvis en klient med en minnessjukdom behöver övervakning kan ansvaret för klienten inte läggas på en personlig assistent utan utbildning.

Skillnaden i enhetskostnader mellan hemvård enligt socialvårdslagen och personlig assistans enligt lagen om funktionshinderservice minskas delvis av att kompetensen hos den arbetstagare som genomför eller deltar i hembesök enligt 46 b § i socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 (790/2022, motivering RP 231/2021) ska motsvara den kompetens som krävs för de uppgifter som ingår i hembesöket. Det gjorde det t.ex. möjligt att på ett mer flexibelt sätt anlita omsorgsbiträden för uppgifter som motsvarar deras kompetens, såsom att assistera vid tvättning, påklädning och måltider. Också utomhusvistelser tillsammans med klienten för att upprätthålla klientens funktionsförmåga kan vara en lämplig uppgift för ett omsorgsbiträde. Om två arbetstagare behövs samtidigt vid hembesöket, kan den ena av dem i vissa fall också vara ett omsorgsbiträde.

Som ovan beskrivits, har servicen enligt den primära lagstiftningen utvecklats för att svara mot äldre personers behov av omsorg och stöd för delaktigheten. Eftersom det serviceutbudet innefattar tillräcklig och lämplig service för nästan alla personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet behövs vanligen inte personlig assistans enligt lagen om funktionshinderservice. I en del situationer finns det dock behov av att bevilja personlig assistans utifrån en individuell prövning, om personen behöver individuellt ordnat stöd för delaktigheten och dessutom uppfyller de andra kriterierna för tillämpning av lagen om funktionshinderservice. Till dem hör ett nödvändigt behov av hjälp eller stöd till följd av en långvarig begränsning i funktionsförmågan, som avviker från ett normalt behov i personens livsskede. En ytterligare förutsättning är att hjälpen kan ges av en personlig assistent. Detta bedöms inte få några betydande kostnadseffekter. Vid uppskattningen har också konsekvenserna av de andra preciseringar som föreslås i denna proposition beaktats. De innebär att tillgången till service eller frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan valet ska baseras på en bedömning av klientens servicebehov, det vill säga på vilken service klienten behöver.

*Särskilt stöd för delaktigheten*

En person med funktionsnedsättning har rätt att få särskilt stöd för delaktigheten om han eller hon behöver individuellt stöd av en annan person för att kunna interagera med andra människor eller delta i fritidsverksamhet och vara delaktig i interaktiva situationer och i fritidsverksamheter. Syftet med det särskilda stödet för delaktigheten är att trygga rätten för en person med funktionsnedsättning att delta och bli delaktig i situationer med social interaktion och fritidsverksamhet också om han eller hon inte självständigt eller med hjälp av stöd förmår utforma och uttrycka sin vilja om hjälpens innehåll eller när personlig assistans inte lämpar sig för honom eller henne. Särskilt stöd för delaktigheten ska ordnas antingen för verksamhet utanför hemmet eller, om service som tillhandahålls i hemmet är ett alternativ som är förenligt med de önskemål eller intressen som personen med funktionsnedsättning har, helt eller delvis i personens hem.

Eftersom särskilt stöd för delaktigheten är avsett för personer med mycket stort och krävande servicebehov, är huvuddelen av de äldre klienter som har nytta av det klienter med serviceboende med heldygnsomsorg. Enligt socialvårdslagen ska serviceboende med heldygnsomsorg innefatta all service klienten behöver från vård och omsorg till stöd för delaktigheten. Det ligger vanligen i personens intresse att stödet för delaktigheten ges av den egna enhetens personal som har sakkunskap i genomförandet av service för äldre. Personalen förmår erbjuda stödet för delaktigheten så att klienterna kan ta emot det.

Det är möjligt att det också inom hemvården finns klienter som kan dra nytta av stöd för delaktigheten. Också för deras del är det bäst att stödet för delaktigheten ges av bekanta vårdare, och därför är det ändamålsenligt att stödet för delaktigheten ingår i den hemvård de får. Detta stöds också av den nya 46 b §, som fogades till socialvårdslagen i samband med den ovan beskrivna ändringen i socialvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 med syftet att innehållet i hemvården ska motsvara klientens behov och att den ska vara tillräcklig (790/2022, motivering RP 231/2021).

Vid bedömningen av personens behov av särskilt stöd för delaktigheten beaktas bland annat huruvida servicen är nödvändig och huruvida det är fråga om ett behov som avviker från vad som är normalt i motsvarande livsskede. Om det upptäcks ett behov av att stöda klientens delaktighet på något sätt, bedöms genom vilken service det ska ske. För en del klienter bedöms service enligt socialvårdslagen vara lämplig och tillräcklig, medan en del andra klienter eventuellt har ett nödvändigt behov av särskilt stöd för delaktigheten som genomförs särskilt och för vilket det också föreskrivs om minimiantal timmar. I regeringens ursprungliga proposition (191/2022) bedömdes klientmängderna för särskilt stöd för delaktigheten för övriga klientkategoriers del, och exempelvis bedömdes endast en liten del av personerna med svår funktionsnedsättning behöva separat ordnat särskilt stöd för delaktigheten.

Utifrån det som beskrivs ovan innehåller också serviceutbudet enligt den primära lagstiftningen tillräcklig och lämplig service för nästan alla som behöver service av skäl som beror på åldrandet. Dock kan det uppkomma situationer när särskilt stöd för delaktigheten enligt den subsidiära lagstiftningen, det vill säga lagen om funktionshinderservice, behöver beviljas utifrån en individuell prövning. Detta bedöms inte få några betydande kostnadseffekter. Vid uppskattningen har också konsekvenserna av de andra preciseringar som föreslås i denna proposition beaktats. De innebär att tillgången till service eller frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan valet ska baseras på en bedömning av klientens servicebehov, det vill säga på vilken service klienten behöver.

*Stöd i att fatta beslut*

En person med funktionsnedsättning har rätt att som en separat tjänst få stöd i att fatta beslut, om personen behöver stöd i att fatta andra viktiga beslut i det egna livet än sådana som anknyter till det dagliga livet. I andra än viktiga beslutssituationer ingår stödet i att fatta beslut som en del i de tjänster som utifrån personens individuella behov ordnas med stöd av denna lag, när det är lämpligt med tanke på servicens karaktär.

De som behöver stöd i att fatta beslut som en separat tjänst av skäl som beror på åldrandet har sannolikt en medelsvår minnessjukdom, eftersom personer med framskriden minnessjukdom inte kan utnyttja den tjänsten. Av dem behöver dock endast de stöd i att fatta beslut som en separat tjänst, som av en eller annan orsak inte har någon närstående eller anhörig som hjälper dem. Av de andra kan åtminstone en del av dem som har gruppboendeservice eller hemvård också få stöd av sin egenvårdare. Eftersom det är fråga om en betydande förändring i livet blir servicen inte aktuell så många gånger för en äldre person. Stöd i att fatta beslut är avsett att behövas till exempel vid stora förändringar i hälsotillståndet eller vid flyttning bort hemifrån. Exempelvis för klienter som får service dygnet runt är det möjligt att en sådan situation inte blir aktuell en enda gång. Dessutom har medvetenheten ökat om hur vårdtestamenten och intressebevakningsfullmakter görs. Med hjälp av dem är personens önskemål kända också i situationer när personen själv inte längre kan uttrycka dem.

Det innebär att antalet äldre klienter som behöver servicen inte bedöms vara avsevärt större än vad som uppskattades i regeringens ursprungliga proposition (RP 191/2022).

*Träning*

Träning är en målinriktad service som ges för viss tid och innefattar 1) övning i kognitiva och funktionella färdigheter och i social interaktion, 2) undervisning i teckenspråk eller handledning i användningen av kommunikationsmetoder som stöder eller ersätter talet, 3) stöd vid förändringar i funktionsförmågan, omgivningen eller familjesituationen eller vid andra motsvarande förändringar i livet. Enligt lagen är en ytterligare förutsättning att motsvarande träning inte kan fås som medicinsk rehabilitering.

I fråga om äldre personer ska det övervägas om de får stöd för att lära sig nya färdigheter eller förstärka befintliga färdigheter som behövs för ett självständigt liv eller för att fungera i eller förbereda sig för förändringsfaser i livet. Social rehabilitering enligt socialvårdslagen och medicinsk rehabilitering enligt hälso- och sjukvårdslagen är primära i förhållande till träning enligt lagen om funktionshinderservice. Eftersom äldre personer har haft de färdigheter som behövs för ett självständigt liv, motsvarar rehabilitering vanligen bättre deras behov. Dessutom bör klientens funktionsförmåga stödas också genom service enligt socialvårdslagen.

Därför blir träning sannolikt inte aktuell för så väldigt många personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet.

*Krävande multiprofessionellt stöd*

En person med funktionsnedsättning har rätt att få krävande multiprofessionellt stöd, om 1) det förutsätts särskild yrkeskompetens och samarbete för att stödja personens delaktighet eller tillgodoseendet av hans eller hennes självbestämmanderätt eller andra grundläggande fri- och rättigheter, 2) personen har allvarliga, till funktionsnedsättningen anknytande utmaningar som gäller kommunikationen, den sociala interaktionen eller beteendet och personens eller andra människors människovärde, hälsa eller säkerhet därför hotas, eller 3) det krävs multiprofessionellt stöd för att utreda de bakomliggande orsakerna till begränsningsåtgärder som riktar sig till personens grundläggande fri- och rättigheter och för att förebygga och minska användningen av begränsningsåtgärder. Krävande multiprofessionellt stöd har med stöd av specialomsorgslagen tidigare beviljats som specialomsorg.

Krävande multiprofessionellt stöd ges vanligen när enskilda tjänster eller åtgärder inte svarar mot servicebehovet hos en person med funktionsnedsättning, utan det behövs ett nära, ofta långvarigt samarbete mellan olika yrkesutbildade personer och flera olika social- och hälsovårdstjänster. Med stöd av 1 punkten har en person med funktionsnedsättning rätt till servicen exempelvis om personens kommunikation är väldigt knapphändig och det behövs samarbete mellan flera yrkesutbildade personer för att utreda hur det är möjligt att interagera med personen. I de situationer som beskrivs i 2 punkten behövs nära samarbete mellan en sakkunniggrupp för krävande multiprofessionellt stöd samt närstående och den egna kontaktpersonen till en person med funktionsnedsättning för att sakkunniggruppen ska kunna hjälpa personen med funktionsnedsättning och dem som arbetar nära personen att lösa situationer på ett säkert sätt. Därefter är det möjligt att börja arbeta för att undvika utmanande situationer, så att personen med funktionsnedsättning kan fungera tillsammans med andra på ett säkert sätt och personens delaktighet tillgodoses bättre. I 3 punkten beskrivs en situation när det är nödvändigt att rikta begränsningsåtgärder till en person med funktionsnedsättning och man försöker bli av med dem. Begränsningsåtgärder får endast riktas till en sådan person som avses i specialomsorgslagen (519/1977), och därför gäller 3 punkten inte äldre som inte har funktionsnedsättning.

Krävande multiprofessionellt stöd är ett stöd som förutsätter särskild yrkeskompetens och ofta långvarigt multiprofessionellt samarbete och som ges en person med funktionsnedsättning, närstående som stöder personen och yrkesutbildade personer som arbetar nära personen. Stödet ges av en sakkunniggrupp för krävande multiprofessionellt stöd. I fråga om typiska servicebehov hos äldre finns specialkunnande uttryckligen inom servicen för äldre. Dessutom föreskrivs det i 41 § i socialvårdslagen om multiprofessionellt samarbete. Enligt den ska den myndighet inom socialvården som ansvarar för åtgärden för att bedöma servicebehovet, fatta beslut och tillhandahålla socialvård se till att tillräcklig sakkunskap och kompetens med hänsyn till en persons individuella behov finns att tillgå. Genom multiprofessionellt samarbete är det möjligt att delvis svara mot samma behov som genom krävande multiprofessionellt stöd.

Utifrån det som beskrivs ovan är krävande multiprofessionellt stöd inte nödvändigtvis en ändamålsenlig service för så många äldre, men i en del enskilda situationer kan servicen bli aktuell.

*Stöd för boendet och stöd för rörligheten*

I fråga om befintlig service, det vill säga stöd för boendet, stöd för rörligheten och stöd för tillgängligt boende innehåller socialvårdslagen motsvarande service för personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet. I synnerhet i fråga om stöd för boendet finns den lämpligaste servicen uttryckligen bland den boendeservice enligt socialvårdslagen som är avsedd för äldre, eftersom den innefattar sådan kompetens som typiska servicebehov hos äldre förutsätter.

Stöd för tillgängligt boende, det vill säga ändringsarbeten i bostaden, kan beviljas som övrig service enligt socialvårdslagen. Ändringsarbeten i bostaden har också redan tidigare beviljats äldre personer enligt handikappservicelagen, eftersom det är fråga om en kostnadseffektiv service (ändringsarbetena kan leda till att övergången till tyngre service skjuts fram, och i genomsnitt är de relativt billiga).

*Sammandrag*

De föreslagna preciseringarna av tillämpningsområdet (att service enligt allmänna lagar är primär, att avgiftsfrihet och tillgång till primär service fråntas sin styrande verkan, ett behov som avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet) gäller alla klientkategorier. Deras syfte är att säkerställa service enligt lagen om funktionshinderservice enbart i sådana situationer till följd av ett särskilt servicebehov, när service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de preciseringar av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition innebär att antalet klienter som hänförs till service enligt lagen om funktionshinderservice inte bedöms avvika betydligt från bedömningen i regeringens ursprungliga proposition (191/2022).

I fråga om andra än äldre personer bedöms preciseringarna av tillämpningsområdet inte få några nämnvärda konsekvenser för antalet klienter som hänförs till service enligt lagen om funktionshinderservice. Bestämmelsen om beaktande av livsskedet bedöms inte förändra de personernas ställning, för även om bestämmelserna nu tas in i lag har motsvarande principer redan i nuläget styrt tillämpningspraxis.

Det föreskrivs om den allmänna servicens primära ställning i förhållande till funktionshinderservice redan i gällande lagstiftning, men den precisering som förtydligar tillämpningspraxis i fråga om bedömningen av klientens intresse (och som gäller avgiftsfrihet) gör det möjligt att en liten del av dem som i nuläget omfattas av service enligt handikappservicelagen kan hänföras till service enligt den primära lagstiftningen. Detta bedöms leda till en liten kostnadsinbesparing och ökning i intäkterna från klientavgifter.

I fråga om personer som är i behov av service av skäl som beror på åldrande gjordes en noggrannare konsekvensbedömning än i fråga om andra befolkningsgrupper. Det beror på att man i fråga om personlig assistans under riksdagsbehandlingen strök den åldersavgränsning som ingått i den gällande lagen och på att nya och utvidgade tjänster i regeringens ursprungliga proposition bedömdes utgående från antagandet att åldersavgränsningen ingår i lagen, samt på att det i fråga om vissa befintliga tjänster har funnits rättspraxis (om ock delvis motstridig sådan) enligt vilken en avgränsning som liknar åldersavgränsningen i praktiken gäller för dem.

De preciseringar som föreslås i propositionen innebär att tillgången till service eller frågan huruvida servicen är avgiftsfri inte ska vara en styrande faktor vid bedömningen av enligt vilken lag en person ska beviljas service utan valet ska baseras på en bedömning av klientens servicebehov, det vill säga på vilken service klienten behöver. Dessa preciseringar gör beviljandet av service och valet av lag tydligare, i synnerhet i fråga om personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet.

Därför är det viktigt att bedöma om den primära lagstiftningen erbjuder service som på ett tillräckligt och lämpligt sätt kan svara mot behoven hos personer som är i behov av service till följd av åldrande med beaktande av den precisering som gäller normalt behov i respektive livsskede.

Bedömningen är att serviceutbudet enligt den primära lagstiftningen innehåller tillräcklig och lämplig service för nästan alla personer som behöver service av skäl som beror på åldrandet, jämfört med servicen enligt lagen om funktionshinderservice. Äldre har inte stängts ute från tjänster enligt lagen om funktionshinderservice, utan ofta innefattar den primära servicen motsvarande tjänster som bättre svarar mot deras behov. Dock kan det uppkomma situationer när service enligt den subsidiära lagstiftningen, det vill säga lagen om funktionshinderservice, behöver beviljas utifrån en individuell prövning, men det bedöms inte medföra några betydande kostnadseffekter.

Vid bedömningen bör det beaktas att klienten får subjektiv rätt till service enligt lagen om funktionshinderservice först när det konstaterats att service enligt den primära lagstiftningen inte är lämpliga och tillräckliga för klienten. Klienten får ingen subjektiv rätt till service enligt socialvårdslagen i en situation när service enligt den primära lagstiftningen konstateras vara tillräcklig och lämplig, utan då beviljas service enligt socialvårdslagen enligt de förutsättningar som anges i socialvårdslagen. Avsikten är inte att funktionshinderservice ska ersätta brister i servicen enligt den allmänna lagstiftningen.

Det är också sannolikt att de som behöver service av skäl som beror på åldrandet och som har ett nödvändigt behov av exempelvis hjälp och stöd för de dagliga sysslorna eller delaktigheten, redan omfattas av service enligt socialvårdslagen. Vidare bör det beaktas att service beviljas enligt klientens individuella behov, och avsikten är inte att service enligt lagen om funktionshinderservice automatiskt och i full utsträckning ska läggas till motsvarande tjänster enligt socialvårdslagen.

De senaste årens ändringar i socialvårdslagen har inneburit stärkta möjligheter att bevilja stöd för delaktigheten inom service för äldre, och personalens tillräcklighet har stärkts. För genomförandet av dessa reformer beviljades tilläggsfinansiering för utökade uppgifter. Genomförandet av dem i välfärdsområdena kan dock ännu vara på hälft.

I denna proposition föreslås inga ändringar i de paragrafer som gäller service enligt den primära lagstiftningen, och därför leder propositionen inte till några kostnadsökningar för den. Konsekvenserna av preciseringen i 4 § i socialvårdslagen har beaktats.

*Ekonomiska konsekvenser av övriga ändringar som riksdagen gjort*

Riksdagen gjorde ändringar i fråga om personer som använder livsuppehållande respirator.

* Klienterna behöll ett ekonomiskt stöd som motsvarar den tidigare ersättningen för uppehälle, men i fortsättningen fås det delvis av FPA (i form av bostadsbidrag) och delvis av välfärdsområdet. Välfärdsområdenas kostnader minskade därför med 0,4 miljoner euro jämfört med nuläget, vilket motsvarar bostadsbidraget från FPA.
* Det föreskrevs att hälso- och sjukvårdstjänster är avgiftsfria. Ingen förändring jämfört med nuläget, men i regeringens proposition föreslogs det att de blir avgiftsbelagda.
* Det föreskrevs att resor till hälso- och sjukvården är avgiftsfria. Ingen förändring jämfört med nuläget, men i regeringens proposition föreslogs det att de blir avgiftsbelagda.

Minimiantalet timmar för särskilt stöd för delaktigheten höjdes jämfört med regeringens proposition.

* Uppdaterad kalkyl över antalet timmar (den stigande kostnadsnivån beaktas särskilt): 2025: 1 500 klienter \* timkostnad (35 €) \* 10 timmar per månad \* 12 mån. = 6,3 miljoner euro. 2026: 1 500 klienter \* timkostnad (35 €) \* 20 timmar per månad \* 12 mån. = 12,6 miljoner euro. Från och med 2027: 1 500 klienter \* timkostnad (35 €) \* 30 timmar per månad \* 12 mån. = 18,9 miljoner euro.

De övriga ändringar som riksdagen gjorde medför inga betydande kostnadseffekter:

* Det föreskrevs om rätt till arbetsverksamhet för personer med utvecklingsstörning om verksamhet som beviljas enligt den primära lagen inte är lämplig för personen. Tidigare har motsvarande service beviljats med stöd av specialomsorgslagen och enligt den nya bestämmelsen är den avsedd för samma klientgrupp, vilket inte medför någon merkostnad.
* Innehållet i bestämmelsen om dagverksamhet ändrades så att en person med funktionsnedsättning utöver arbete, arbetsverksamhet eller sysselsättningsfrämjande verksamhet också kan delta i dagverksamhet; inga betydande kostnadseffekter.
* Avgiftsfri för- och eftermiddagsverksamhet för barn, som i vissa situationer ordnas som kortvarig omsorg, blev avgiftsfri: avgiftsintäkterna uteblir, men det gör också det administrativa arbetet för att samla in dem och därför får detta inga betydande kostnadseffekter.
* Avgiftsfria resor till dagverksamhet: avgiftsintäkterna (självriskandelarna) uteblir, men det gör också det administrativa arbetet för att samla in dem och därför får detta inga betydande kostnadseffekter.
* I fråga om barn som bor utanför hemmet ändrade riksdagen författningarna, men de ändringarna får inga faktiska kostnadseffekter.
* Precisering av bestämmelser om enskilda serviceformer: inga faktiska ekonomiska konsekvenser. Merparten av preciseringarna gällde de nya tjänster som föreslås ingå i lagen (bl.a. särskilt stöd för delaktigheten och stöd i att fatta beslut) samt föreslagna bestämmelser om sådana tjänster som tidigare under olika benämningar och delvis med olika innehåll har beviljats med stöd av specialomsorgslagen eller handikappservicelagen (bl.a. träning och krävande multiprofessionellt stöd).
* Bestämmelsen om stöd i att fatta beslut träder i kraft genast (i regeringens proposition föreslogs en övergångsperiod). Kostnaden (1,0 miljoner euro utan äldre klienter) uppkommer genast vid ikraftträdandet.

***Sammanfattning av de ekonomiska konsekvenserna***

I de sammanfattande tabellerna ingår alla kostnader för lagen om funktionshinderservice som träder i kraft den 1 januari 2025, om de preciseringar som föreslås i denna proposition träder i kraft. Tabellerna beskriver hur mycket kostnaderna ändrar i förhållande till gällande lagstiftning, det vill säga handikappservicelagen och specialomsorgslagen från 1987. Kostnaderna anges enligt nivån 2025 när lagen träder i kraft (höjd med välfärdsområdesindex).

Jämfört med de kostnader som angavs i regeringens ursprungliga proposition (191/2022) har följande ändringar gjorts:

- de ändringar riksdagen gjorde i fråga om ekonomisk ställning, särskilt stöd för delaktigheten och stöd i att fatta beslut för personer som använder livsuppehållande respirator

- höjning av kostnadsnivån till 2025 års nivå.

Tabell 1. Förändringar i bruttokostnaderna för tjänster som välfärdsområdena ordnar 2025–2028, miljoner euro

|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Administrativt arbete i serviceprocessen | + 3,8 | + 3,3 | + 3,3 | – |
| Stöd för rörligheten: minskande antal äldre klienter till följd av preciseringar | – | - 0,5 | - 1,1 | - 2,9 |
| Kortvarig omsorg | + 3,6 | + 3,6 | + 3,6 | + 3,6 |
| Särskilt stöd för delaktigheten | + 6,9 | + 13,8 | + 20,6 | + 20,6 |
| Stöd i att fatta beslut | + 1,1 | + 1,1 | + 1,1 | + 1,1 |
| Träning | + 5,8 | + 5,8 | + 5,8 | + 5,8 |
| Rehabiliterande småbarnspedagogik (minskade transporter) | - 0,1 | - 0,3 | - 0,4 | - 0,5 |
| Stöd för rörligheten | + 3,2 | + 4,3 | + 4,5 | + 5,2 |
| Tillgängligt boende (växelvist boende) | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 |
| Personlig assistans | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 | + 0,3 |
| Service för personer som använder livsuppehållande respirator | – | – | – | - 2,6 |
| Totalt  | + 24,8 | + 31,3 | + 37,7 | + 30,9  |

Tabell 2. Ändringar i intäkterna från klientavgifterna för tjänster som välfärdsområdena ordnar 2025–2028, miljoner euro

|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Stöd för rörligheten / antal klienter som omfattas av allmän lag till följd av preciseringar | – | +0,1 | + 0,3 | + 0,8 |
| Stöd för boendet / antal klienter som omfattas av allmän lag till följd av preciseringar | – | – | – | + 0,8 |
| Hälso- och sjukvårdstjänster för personer som använder livsuppehållande respirator |  – | – | – |  – |
| Totalt | – | +0,1 | + 0,3 | + 1,5 |

Tabell 3. Ändringar i kostnaderna för sjukförsäkringen från och med 2027, miljoner euro

|  | från och med 2027 | Varav statens finansieringsandel (de försäkrade finansierar resten) |
| --- | --- | --- |
| Läkemedelsersättningar | + 1,1 | + 0,4 (33 %) |
| Rehabilitering  | + 0,2 | + 0,07 (33 %) |
| Reseersättningar | + 0,04 | + 0,01 (33 %) |
| Totalt | + 1,3 | + 0,5 |

Tabell 4. Ändringar i utgifterna för bostadsbidraget 2025–2027, miljoner euro

|  | 2025 | 2026 | 2027 |
| --- | --- | --- | --- |
| Bostadsbidrag | +0,1 | +0,2 | +0,4 |

Tabell 5. Förändringar i kommunernas inkomster 2025–2028, miljoner euro

|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Intäkter av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken | + 0,3 | + 0,7 | + 1,0 | + 1,3 |

Tabell 6. Nettoeffekt på de offentliga finanserna 2025–2028, miljoner euro

|  | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Välfärdsområdenas nettokostnader (ökningar, inbesparingar och ökade intäkter från klientavgifter beaktade) | + 24,8 | + 31,2 | + 37,3 | + 29,4 |
| Folkpensionsanstaltens kostnader (statens andel) |  |  |  | + 0,5 |
| Kommunernas intäkter från klientavgifterna | + 0,3 | + 0,7 | + 1,0 | + 1,3 |

* + - 1. Konsekvenser för sysselsättningen

Eftersom servicen enligt lagen om funktionshinderservice inte bedöms omfatta betydligt fler personer är bedömningarna av konsekvenserna för sysselsättningen av lagen om funktionshinderservice i regeringens ursprungliga proposition (191/2022) fortfarande aktuella. Inte heller de övriga ändringar riksdagen gjorde får några konsekvenser för personalbehovet som helhet, men de nya tjänsterna (särskilt stöd för delaktigheten och stöd i att fatta beslut) träder i kraft samtidigt som övriga ändringar (i RP 191/2022 föreslogs att de ska träda i kraft senare än övriga ändringar).

* + - 1. Konsekvenser för produktiviteten

Denna proposition får inga andra betydande konsekvenser för produktiviteten än de som beskrivs i regeringens ursprungliga proposition 191/2022.

* + - 1. Konsekvenser för företagen

Denna proposition får inga andra betydande konsekvenser för företagen än de som beskrivs i regeringens ursprungliga proposition 191/2022

* + - 1. Konsekvenser för hushållen

I regeringens proposition 191/2022 ingick bedömningar av hur den ekonomiska ställningen för personer som använder livsuppehållande respirator skulle ha förändrats. De ändringar som föreslås i denna proposition inverkar inte på deras ekonomiska ställning, men under riksdagsbehandlingen gjordes följande ändringar som syftar till att bibehålla deras ekonomiska ställning jämfört med regeringens ursprungliga proposition (191/2022):

* Klienterna behöll ett ekonomiskt stöd som motsvarar den tidigare ersättningen för uppehälle, men i fortsättningen fås det delvis av FPA (i form av bostadsbidrag) och delvis av välfärdsområdet.
* Dessutom föreskrevs det att deras hälso- och sjukvårdstjänster och resor till hälso- och sjukvård ska vara avgiftsfria. Det medför ingen förändring jämfört med nuläget, men i regeringens proposition 191/2022 föreslogs det att de blir avgiftsbelagda.

Till följd av de ändringar som gjordes under riksdagsbehandlingen ökar utgifterna för personer som använder livsuppehållande respirator sammanlagt endast med 0,6 miljoner euro (årssjälvrisken för läkemedel för 100 klienter) jämfört med gällande lagar (den tidigare specialomsorgslagen och handikappservicelagen). Kalkylen beskrivs ingående i RP 191/2022.

* + 1. Konsekvenser för myndigheternas verksamhet
			1. Konsekvenser för välfärdsområdenas och kommunernas verksamhet

Preciseringen av den godkända lagens tillämpningsområde innebär att tillämpningen blir tydligare, vilket underlättar välfärdsområdenas arbete med att bevilja service. Övriga konsekvenser av att den nya lagen om funktionshinderservice träder i kraft än de som berör ändringen av tillämpningsområdet behandlas i regeringens proposition 191/2022 rd.

* + - 1. Konsekvenser för tillsynen

I samband med preciseringen av tillämpningsområdet sker inga direkta ändringar i bestämmelserna om tillsyn eller servicens innehåll. Preciseringarna av tillämpningsområdet inverkar dock på beviljandet av service. Som ofta är fallet vid ändringar i lagstiftning som omfattas av tillsyn kan arbetet med tillsynen öka temporärt när de nya bestämmelserna träder i kraft och den nya lagstiftningen ska börja verkställas. När tillämpningsområdet klarnar blir det dock också lättare att ordna laglighetstillsynen över ordnandet av servicen. Tyngdpunkten i tillsynen ligger primärt på välfärdsområdenas egenkontroll.

* + 1. Övriga samhälleliga konsekvenser
			1. Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

I regeringens proposition RP 191/2022 med förslag till den godkända lagen om funktionshinderservice behandlas den nya lagens konsekvenser för personer med funktionsnedsättning. Konsekvenserna har behandlats bland annat i fråga om sammanförandet av de gällande lagarna samt i fråga om de tjänster som ingår i den nya lagen.

Särskilt viktiga grundläggande fri- och rättigheter för vilka denna proposition får konsekvenser är 6 §, 19 § 1 och 3 mom. samt 22 §. Preciseringen av tillämpningsområdet innebär att jämställdheten för personer med funktionsnedsättning ökar jämfört med om tillämpningsområdet inte preciseras. Preciseringarna innebär att välfärdsområdena får bättre förutsättningar att tillämpa lagstiftningen på ett jämlikt sätt. När bestämmelserna om val av tillämplig lag preciseras, förbättras förhandsrättsskyddet för personer med funktionsnedsättning.

Redan i gällande lagstiftning föreskrivs det att service enligt den allmänna lagstiftningen är primär också för personer med funktionsnedsättning. I och med den precisering som gäller förhållandet mellan klientens intresse och avgiftsfri service är det möjligt att ett litet antal personer som i nuläget omfattas av service enligt lagen om funktionshinderservice i fortsättningen kan hänföras till service enligt den primära lagstiftningen. Konsekvenserna minskas dock av att också skyddet för berättigade förväntningar enligt 6 § i förvaltningslagen kan komma att beaktas vid bedömningen av ändringar i servicebehovet för personer som hittills omfattats av funktionshinderservice. Vidare tryggar förslaget att foga en skyddsbestämmelse till lagen om funktionshinderservice ställningen för personer med funktionsnedsättning i situationer när deras service kan ordnas med stöd av den primära lagstiftningen, men en avgift förhindrar eller försvårar det väsentligt.

Enligt lagförslaget ska service med stöd av den nya lagen om funktionshinderservice endast ordnas om enbart ordnas om service enligt den primära lagstiftningen inte är tillräcklig och lämplig med tanke på personens individuella servicebehov och intressen. En ytterligare förutsättning är att personens behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det livsskede personen befinner sig i. Bestämmelsernas syfte är att betona karaktären av speciallag, förtydliga bedömningen av huruvida funktionshinderservice är nödvändig i relation till personer i samma livsskede samt betona positiv särbehandling för personer med ett behov av hjälp och stöd som avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet.

Bestämmelsen om beaktande av livsskedet bedöms inte förändra klientens ställning, eftersom de bestämmelser som nu tas in i lag har sin grund i de principer som redan tidigare styrt bedömningen av servicebehovet i tillämpningspraxis. Bestämmelsens syfte är att förtydliga tillämpningen i förhållande till tillämpningsområdet för den godkända lagen om funktionshinderservice. Också i nuläget har funktionshinderservice endast beviljats personer med ett servicebehov som avviker från det normala behovet i den aktuella livsskedet, trots att det inte särskilt nämnts i definitionen av termen person med funktionsnedsättning. I rättspraxis har det konstaterats att funktionshinderservice till exempel för barn med funktionsnedsättning har beviljats för behov som avviker från det behov av omsorg som alla barn har med beaktande av ålder och utvecklingsnivå. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska behovet också för personer med funktionsnedsättning som är i arbetsför ålder och äldre det nödvändiga behovet av hjälp och stöd bedömas i förhållande till personer i samma livsskede.

Liksom i nuläget kan en del av de personer som är i behov av service annars uppfylla definitionen på personer med funktionsnedsättning, men primär service bedöms vara tillräcklig och lämplig för dem. För dem ordnas då ingen funktionshinderservice.

Det är sannolikt att en stor del av de äldre som är i behov av service kan uppfylla definitionen av personer med funktionsnedsättning till den delen att de till följd av en långvarig nedsättning i funktionsförmågan som beror på en funktionsnedsättning eller sjukdom nödvändigt behöver hjälp eller stöd i sin normala livsföring. Bedömningen i denna proposition är att service enligt den primära lagstiftningen är lämplig och tillräcklig för att svara mot servicebehovet för de flesta av dem. För dessa personers del bedöms det vara fråga om ett normalt behov i personens livsskede.

En del äldre, för vilka service enligt den primära lagstiftningen inte är lämplig och tillräcklig och vilkas nödvändiga behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet, ska fortsättningsvis få funktionshinderservice. Ett ytterligare krav är att en person med funktionsnedsättning uppfyller de specifika förutsättningarna för den funktionshinderservice som övervägs.

Som konstateras i regeringens proposition 191/2022, är avsikten att personer med funktionsnedsättning som tidigare har fått funktionshinderservice också ska få servicen när de blir äldre, när behovet av hjälp, stöd och omsorg beror på deras tidigare funktionsnedsättning och det inte klart är fråga om ett nytt behov av hjälp och stöd som är normalt i det aktuella livsskedet. Även om det är fråga om en ny funktionsnedsättning eller sjukdom som är normal i det aktuella livsskedet, ska man dock beakta att helheten ska vara sådan att servicen för personen med funktionsnedsättning fungerar och att funktionsförmågan för personen med funktionsnedsättning på grund av funktionsnedsättningen kan försämras snabbare än normalt när han eller hon åldras.

Konsekvenserna för klienterna kvarstår alltså i princip oförändrade. Därför kan konsekvenserna inte anses försvaga någon kategori av klienter. Bedömningen påverkas av att ingen personkategori har uteslutits från tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice, och liksom i nuläget görs för varje person en individuell bedömning av huruvida personens behov kan mötas med service enligt den primära lagstiftningen. Bestämmelserna om organiseringsansvar i lagen om välfärdsområden, lagen om ordnande och kommunallagen (410/2015) förutsätter att också tillgången till service enligt den allmänna lagstiftningen ska tryggas och att servicen ska ordnas enligt invånarnas behov.

När primär service enligt socialvårdslagen ordnas ska bland annat reform av service som ges i hemmet och boendeservice beaktas som trädde i kraft 2023. Vidare ska i fråga om äldre personer beaktas bestämmelserna i äldreomsorgslagen om bl.a. kundprocessen för äldre och kvaliteten på den service de erbjuds. Genom personaldimensioneringen tryggas att boendeservice dygnet runt enligt socialvårdslagen svarar mot de äldres servicebehov. Dessa reformer behandlas mer ingående i kapitlet om nuläget i denna proposition.

* + - 1. Konsekvenser för barn och unga med funktionsnedsättning

Ovan beskrivs propositionens konsekvenser för alla personer med funktionsnedsättning, också barn och unga. Dessutom bedöms konsekvenserna av den godkända lagen om funktionshinderservice för barn och unga med funktionsnedsättning och deras familjer i regeringens proposition 191/2022. Reformen bedöms i sin helhet ha en positiv inverkan på välbefinnandet hos barn och unga med funktionsnedsättning och deras familjer samt på hur rättigheterna tillgodoses.

I denna proposition är avsikten inte att förändra ställningen för barn och unga som behöver funktionshinderservice. I propositionen betonas servicens betydelse i olika livsskeden, samt positiv särbehandling av personer vilkas behov av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i motsvarande livsskede. Propositionens syfte är att tillgodoseendet av rättigheter och tillgången till tjänster för personer med funktionsnedsättning tryggas och att lagen om funktionshinderservice kvarstår som en speciallag för personer med funktionsnedsättning.

* + - 1. Konsekvenser för jämlikheten

När tillämpningen av lagen blir tydligare, ökar jämlikheten på riksplanet eftersom olika regioner får bättre möjligheter att tillämpa lagen på ett enhetligt sätt. Alla föreslagna specificeringar gäller alla klientkategorier. Ingen personkategori har uteslutits från tillämpningsområdet för lagen om funktionshinderservice, och för varje person görs en individuell bedömning av huruvida personens behov kan mötas med service enligt den primära lagstiftningen.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande 79/2022 om regeringens proposition 191/2022 att det inte nödvändigtvis i sig är problematiskt att göra skillnad mellan exempelvis tjänster för personer i arbetsför ålder och för personer som passerat arbetsför ålder, förutsatt att det finns en godtagbar grund för skillnaderna. I denna proposition har servicen dock inte differentierats genom avgränsning exempelvis utifrån ålder eller någon annan egenskap eller omständighet som enbart berör en viss klientkategori. I fråga om barn, personer i arbetsför ålder och äldre föreslås det att särskild service ska beviljas om behovet av hjälp och stöd avviker från vad som är normalt i det aktuella livsskedet. Därför berör preciseringarna av tillämpningsområdet personer med funktionsnedsättning i alla åldrar. I praktiken har det bedömts att de flesta äldre kommer att få sin service med stöd av den primära lagstiftningen och en mindre andel kommer att omfattas av lagen om funktionshinderservice, liksom i nuläget. I THL:s nationella uppföljning av klientnöjdheten inom äldreomsorgen 2022 konstateras det att största delen av de äldre är nöjda med den service de får.

Var och en ska få service som svarar mot deras behov. Service kan ordnas med stöd av olika lagstiftning, och hur servicen ska ordnas avgörs genom en individuell bedömning av servicebehovet. Enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska behoven hos alla personer med funktionsnedsättning mötas, men i konventionen definieras inte med stöd av vilken lagstiftning servicen ska ordnas. Servicebehovet hos personer med funktionsnedsättning varierar avsevärt, och ett individuellt serviceutbud behövs för att svara mot det. Jämlikheten tillgodoses inte genom att allt erbjuds samma service, utan vid bedömningen av servicebehovet beaktas personens individuella servicebehov som i fråga om personer med funktionsnedsättning också till exempel innebär att servicebehovet avviker från vad som är det normala behovet i det aktuella livsskedet.

* + - 1. Konsekvenser för jämställdheten

De ändringar som innebär precisering av tillämpningsområdet är inte könsbundna i sig. Långvariga begränsningar i funktionsförmågan till följd av en funktionsnedsättning eller sjukdom berör könen i ungefär lika utsträckning. Även om könsfördelningen varierar något från en ålder till en annan, har den ingen betydande inverkan på konsekvenserna för jämställdheten mellan personer med funktionsnedsättning. I hela befolkningen består den äldsta åldersgruppen av klart fler kvinnor än män.

* + - 1. Språkliga konsekvenser

Lagförslaget får i princip inga betydande konsekvenser för tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna.