

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp samt 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om service och stöd på grund av handikapp ändras. Det föreslås att till lagen fogas bestämmelser om utredning av en handikappad persons servicebehov, uppgörande av en serviceplan samt om kravet på att ärenden som gäller service ska behandlas utan dröjsmål. Utredningen av servicebehovet ska, enligt förslaget, inledas senast den sjunde vardagen efter det att kontakt har tagits för erhållande av service. Serviceplanen ska göras upp utan obefogat dröjsmål. Beslut om service och stöd ska fattas senast inom tre månader från det att ansökan gjorts.

Det föreslås att lagen ska vara av primär natur i förhållande till lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda.

Vidare föreslås att till lagen fogas bestämmelser om personlig assistans som ska ordnas för gravt handikappade och som ska ingå i den service som kommunen har särskild skyldighet att ordna. Enligt förslaget ska personlig assistans omfatta den hjälp som är nödvändig för en gravt handikappad hemma eller utanför hemmet i de dagliga sysslorna, i arbete och studier, i fritidsaktiviteter, i samhällelig verksamhet och i upprätthållande av sociala kontakter. I fråga om hjälp i de dagliga sysslorna och i arbete och studier ska personlig assistans ordnas i den utsträckning det är nödvändigt för den handikappade och i fråga om andra funktioner minst 30 timmar per månad.

Enligt förslaget ska personlig assistans för det första kunna ordnas så att kommunen ersätter de kostnader som avlönandet av en personlig assistent för en gravt handikappad föranleder. Arrangemanget motsvarar det nuvarande systemet med personlig hjälpare, enligt vilket hjälparen står i ett anställningsförhållande till den person som får hjälp. Med avvikelse från det nuvarande systemet ska en gravt handikappad persons anhöriga eller någon annan som står den handikappade nära i regel inte utses till assistent. För det andra kan assistans ordnas så att kommunen ger den gravt handikappade en servicesedel för anskaffning av assistentservice. Enligt det tredje föreslagna alternativet kan kommunen ordna servicen i form av köpta tjänster antingen inom ramen för den egna serviceproduktionen eller i avtalsbaserat samarbete med en annan kommun eller andra kommuner.

I propositionen föreslås ytterligare att lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården ändras så att personlig assistans ska ingå i den avgiftsfria socialservicen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2009. Personlig assistans för andra ändamål än hjälp i de dagliga sysslorna och i arbete och studier ska dock till att börja med ordnas minst 10 timmar per månad och först från ingången av 2011 minst 30 timmar per månad.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1. Inledning	4
2. Nuläge.....	6
2.1. Lagstiftning och praxis	6
2.1.1. De grundläggande sociala rättigheterna	6
2.1.2. Socialvårdslagen.....	6
2.1.3. Handikappservicelagen	7
2.1.4. Lagen om utvecklingsstörda	8
2.1.5. Lagen om stöd för närståendevård.....	9
2.1.6. Specialbestämmelser om andningsförämningspatienter	9
2.1.7. Lagstiftning om undervisning	10
2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU ...	10
2.2.1. Förenta Nationerna.....	10
2.2.2. Europarådet.....	11
2.2.3. Europeiska unionen	11
2.2.4. Norden.....	11
Sverige.....	11
Danmark	12
Norge	12
2.3. Bedömning av nuläget	12
2.3.1. Behoven av att utveckla den personliga assistansen	12
2.3.2. Behoven av att utveckla bestämmelserna om en serviceplan.....	14
2.3.3. Ändringsbehov med anledning av det inbördes förhållandet mellan handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda.....	15
3. Målsättning och de viktigaste förslagen	15
3.1. Målsättning	15
3.2. De viktigaste förslagen.....	16
3.2.1. Personlig assistans.....	16
Utvecklingsalternativ	16
Innehållet i personlig assistans och ordnande av servicen	16
Den personliga assistansen utvecklas gradvis.....	18
3.2.2. Utredning av servicebehovet, uppgörande av serviceplan och krav på att ärendena behandlas utan dröjsmål.....	19
3.2.3. Handikappservicelagen föreskrivs vara av primär natur i förhållande till lagen om utvecklingsstörda	19
4. Propositionens konsekvenser	20
4.1. Ekonomiska konsekvenser	20
4.2. Konsekvenser för myndigheterna.....	22
4.3. Andra samhälleliga konsekvenser	23
4.3.1. Konsekvenser för klienternas ställning.....	23

4.3.2. Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet	24
5. Uppföljning av verkställandet av reformen.....	24
6. Beredningen av propositionen	24
6.1. Beredningsmaterial.....	24
6.2. Hörande av intressegrupper och beaktande av utlåtanden	25
7. Samband med andra propositioner	25
DETALJMOTIVERING	26
1. Lagförslag	26
1.1. Lagen om service och stöd på grund av handikapp.....	26
1.2. Lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården	36
2. Närmare bestämmelser och föreskrifter	36
3. Ikraftträdande.....	37
4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	37
LAGFÖRSLAG.....	39
Lag om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp.....	39
Lag om ändring av 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården..	42
BILAGA.....	43
PARALLELLTEXTER.....	43
Lag om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp.....	43
Lag om ändring av 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården..	48

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens II regering ingår följande mål i anslutning till utvecklandet av handikappolitiken:

- medborgarnas likställdhet garanteras genom att tjänsteanvändarnas rättigheter stärks,
- en social garanti genomförs genom att tidsfrister för bedömningen av tjänstebehovet införs gradvis i fråga om centrala socialtjänster,
- samordningen av lagen om service och stöd på grund av handikapp och specialomsorgslagen fortsätter,
- systemet med personliga assistenter för handikappade utvecklas etappvis och
- handikappade personers aktiva medverkan i samhället och arbetslivet stöds.

Redan i regeringsprogrammet för statsminister Vanhanens I regering ingick en skrivning om att systemet med personliga assistenter och tolktjänster för personer med svåra handikapp utvecklas samt om att specialomsorgerna om utvecklingsstörda och handikappservice revideras så att de kan samordnas. Samordningen av handikaplagstiftningen bereddes redan under den förra regeringsperioden, men till följd av de knappa ekonomiska resurserna blev man tvungen att skjuta upp totalreformen. Däremot gjordes vissa små ändringar i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987, nedan handikappservicelagen). Ändringarna infördes i och med att lag 1267/2006 trädde ikraft vid ingången av 2007. Tolk tjänsten för gravt handikappade förbättrades och till lagen fogades en bestämmelse om dagverksamhet. Dagverksamheten är en ny typ av service som kommunen har särskild skyldighet att ordna för gravt handikappade. I samband med att lagförslaget behandlades i riksdagen underströks behovet av att systemet med personliga assistenter utvecklas. I riksdagens svar (RSv 140/2006 rd) med anledning av regeringens proposition förutsatte riksdagen också att regeringen utreder hur systemet med personliga assistenter kan förbättras och

finansieringen ses över.

Genom föreliggande proposition genomförs det andra skedet av den totalreform som gäller handikaplagstiftningen. Det är här fråga om en delreform av handikappservice-lagen. Det primära syftet med reformen är att stärka de gravt handikappades möjligheter att få personlig assistans.

Samordningen av handikappservicelagen och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977, nedan lagen om utvecklingsstörda) fortsätter i nästa skede av reformen. I fråga om de administrativa lösningarna kan man gå vidare när det i samband med kommun- och servicestrukturreformen har säkerställts hur lagstiftningen om ordnandet och finansieringen av servicen kommer att utformas. Fram till det bör bestämmelserna om administreringen av specialomsorger kvarstå i lagen om utvecklingsstörda. En överföring till staten av de tolktjänster som avses i handikappservicelagen hänger likaså samman med kommun- och servicestrukturreformen. Överföringen torde genomföras 2010.

Ett steg i riktning mot en samordning av handikaplagarna tas dock redan i detta skede, eftersom handikappservicelagen på ett tydligare sätt än förut avses bli av primär natur i förhållande till lagen om utvecklingsstörda. Ändringen är närmast principiell, och den är inte av särskilt stor praktisk betydelse för klienterna eller de instanser som svarar för att service ordnas. Till den del en utvecklingsstörd person har behövt sådan handikappservice som inte ingår i specialomsorgerna om utvecklingsstörda har personen i fråga redan med stöd av den gällande lagstiftningen i vissa fall haft möjlighet eller t.o.m. rätt att få service med stöd av handikappservicelagen.

Den centrala reformen i föreliggande proposition är att inlemma den personliga assistansen i den handikappservice som kommunen har särskild skyldighet att ordna. Enligt förslaget får gravt handikappade, med vissa begränsningar, subjektiv rätt till personlig assistans som till sin konkreta utformning är mer mångsidig än det nuvarande systemet

med personlig hjälpare. Assistenten kan på motsvarande sätt som för närvarande stå i ett anställningsförhållande till den person som får hjälp, men service ska alternativt gå att skaffa med en servicesedel. Vidare kan kommunen, enligt förslaget, ordna personlig assistans på samma sätt som andra former av socialservice.

Förslaget innebär en avvikelse från den återhållsamma linje som under de senaste åren har antagits när det gäller en utökning av subjektiva rättigheter och lagstadgade uppgifter som föreskrivs för kommunerna. Regeringen anser att avvikelsen är motiverad, eftersom det här är fråga om service som är oerhört viktig med tanke på gravt handikappade personers rätt till ett människovärdigt liv. Detta har beaktats också i det s.k. TEHY-avtalet, enligt vilket regeringen avhåller sig från att föreskriva skyldigheter som förutsätter att kommunerna anställer tilläggspersonal. Enligt avtalet gäller detta dock inte systemet med personlig assistans för handikappade.

Systemet med personlig assistans är det utvecklingsprojekt som de funktionshindrade själva ger högsta prioritet och betraktar som mest brådskande. Systemet är den bästa garanten för att funktionshindrade personers jämlikhet, självbestämmanderätt och delaktighet ska tillgodoses. Reformen är aktuell just nu då Finland förbereder sig på att ratificera den FN-konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som trädde i kraft våren 2008.

På grund av att de tillgängliga ekonomiska resurserna är knappa måste reformen dock i det här skedet genomföras enligt en betydligt snävare modell än vad handikapporganisationerna har strävat efter och än målet varit i samband med den tidigare beredningen. Därför är de kostnader för personlig assistans som tidigare har bedömts i olika sammanhang betydligt högre än vad reformen enligt föreliggande proposition antas föranleda. Trots att propositionen stödjer den sedan länge pågående servicestrukturomvandlingen, som innebär att tyngdpunkten förskjuts från anstaltsvård till tjänster inom den öppna vården, sker omvandlingsprocessen oberoende av denna proposition. Kostnaderna för processen i fråga ska med andra ord inte be-

traktas som en följd av propositionen. Det är svårt att på ett helt tillförlitligt sätt förutse vilka faktiska kostnader denna proposition föranleder, eftersom kostnaderna blir väsentligt beroende av den praktiska tillämpningen av lagen. Bestämmelserna i lagen lämnar oundvikligen plats för tolkning. För att tillämpningspraxis ska bli så enhetlig som möjligt är avsikten att rekommendationer ska sammanställas i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet och bl.a. de aktörer som svarar för lagens verkställighet.

Personlig assistans omfattar den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad person har behov av i de dagliga sysslorna, i arbete och studier, i fritidsaktiviteter, i samhällelig verksamhet och i upprätthållande av sociala kontakter. Servicen är, oberoende av klientens diagnos och ålder, avsedd för sådana gravt handikappade som på grund av ett handikapp eller en sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp för att klara dessa funktioner. Om hjälpbehovet i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med personens normala åldrande, ska dock andra social- och hälsovårdstjänster erbjudas.

Eftersom syftet med personlig assistans är att hjälpa en gravt handikappad att leva ett självständigt liv, kännetecknas assistansen av att klienten själv har förmåga att definiera innehållet i assistansen och sättet på vilket assistansen bör ordnas. Personlig assistans lämpar sig inte i situationer där det i huvudsak behövs hjälp i form av omsorg, vård och tillsyn. I anknytning till detta har man i propositionen önskat betona skillnaden mellan närståendevård och systemet med personlig assistans. Enligt förslaget kan en gravt handikappads anhöriga eller en annan närstående person inte utses till personlig assistent som står i ett anställningsförhållande till den handikappade, om detta inte av särskilt vägande skäl bör anses förenligt med den handikappades intresse.

Vidare innehåller propositionen bestämmelser som innebär att den sociala garantin utvidgas i enlighet med regeringsprogrammet. Den rätt som klienterna inom socialvården har att få behovet av service bedömt utan dröjsmål har under de senaste åren stärkts steg för steg. År 2006 fick åldringarna och de

personer som får det högsta handikappbidraget rätt till bedömning av behovet av socialservice inom utsatt tid. Sedan ingången av 2008 har utkomststödsklienterna haft rätt att inom en utsatt tid få beslut i fråga om sina ansökningar. Bestämmelser om bedömning av behovet av brådskanie barnskydd ingår i den nya barnskyddslagen (417/2007). I denna proposition fastställs tillgodosendandet av de handikappades och långtidssjukas rättigheter genom att sådana bestämmelser införs, enligt vilka behovet av handikappservice och stödinsatser ska utredas utan dröjsmål samt en serviceplan göras upp utan dröjsmål och beslut fattas inom utsatt tid.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

2.1.1. *De grundläggande sociala rättigheterna*

I 19 § 1 mom. i grundlagen tryggas rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Detta är en direkt i grundlagen föreskriven subjektiv rätt till minimiskydd som tillkommer individen i alla livsskeden (GrUB 25/1994 rd). Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och service, genom vilken förutsättningarna för ett människovärdigt liv tryggas. I den regeringsproposition (RP 309/1993 rd) som ledde till grundlagsreformen sägs att särskilt rätten till akut sjukvård samt vissa stödåtgärder för omvårdnad av barn, åldringar, handikappade och utvecklingsstörda tryggar de grundläggande förutsättningarna för ett människovärdigt liv.

Bestämmelsen i 19 § 3 mom. i grundlagen förpliktar det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt att främja befolkningens hälsa. I fråga om definieringen av vilka tjänster som ska anses tillräckliga utgick man i regeringens proposition från en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället.

Bestämmelsen i 22 § i grundlagen förpliktar det allmänna att se till att de grund-

läggande fri- och rättigheterna tillgodoses i praktiken. Med det allmänna avses både staten och kommunerna. För att de grundläggande fri- och rättigheterna ska tillgodoses förutsätts det att det allmänna vidtar aktiva åtgärder, dvs. skapar verkliga förutsättningar för tillgodosende. Till de viktigaste verktygen hör dels lagstiftning som tryggar och preciserar de grundläggande fri- och rättigheterna, dels avsättande av ekonomiska resurser.

De övriga bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna anger för sin del på vilket sätt skyldigheten att trygga social- och hälsovårdstjänster ska fullgöras. Dessa bestämmelser gäller jämlikhet och förbud mot diskriminering (6 §), rätten till liv, personlig integritet och trygghet (7 §), skydd för privatlivet (10 §) samt religions- och samvetsfrihet (11 §).

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betonades att det allmänna ska främja faktisk jämlikhet i samhället. Bestämmelsen om jämlikhet infriar därmed även den allmänna värdegrund om främjande av rättvisa i samhället som finns inskriven i 1 § i grundlagen. Socialservice ska tillhandahållas så att människorna inte utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av bl.a. ålder, hälsotillstånd eller kön. Det anses vara särskilt viktigt att regional jämlikhet tillgodoses i samband med de grundläggande fri- och rättigheterna.

2.1.2. *Socialvårdslagen*

Den socialservice som handikappade är i behov av ordnas i första hand inom ramen för det allmänna servicesystemet i enlighet med socialvårdslagen (710/1982). Enligt 17 § 1 mom. i socialvårdslagen ska kommunen ombesörja att bl.a. socialarbete, hemservice, boendeservice, anstaltsvård, familjevård samt verksamhet i sysselsättningssyfte för handikappade och arbetsverksamhet för handikappade anordnas. Dessutom ska kommunen i enlighet med 17 § 2 mom. sörja för ordnande av bl.a. specialomsorger om utvecklingsstörda, service och stöd på grund av handikapp samt stöd för närståendevård, enligt vad som bestäms särskilt om dessa serviceformer.

2.1.3. Handikappservicelagen

Om en handikappad person inte får tillräckliga och för honom eller henne lämpliga tjänster eller förmåner med stöd av socialvårdslagen eller någon annan lag ska den service och de stödsatser som behövs ordnas på grundval av handikappservicelagen eller den kompletterande förordningen om service och stöd på grund av handikapp (759/1987, nedan handikappserviceförordningen). Syftet med handikappservicelagen är att främja handikappade personers jämlikhet och möjligheter till ett jämbördigt liv med andra medborgare. Med handikappad avses den som på grund av skada eller sjukdom under långa tider har särskilda svårigheter att klara av de funktioner som hör till normal livsföring (2 §).

Endast gravt handikappade har rätt till färdtjänst jämte följeslagarservice, tolktjänst, dagverksamhet och serviceboende. Likaså är det endast gravt handikappade som i form av ekonomiskt stöd har rätt till ersättning för skäligen kostnader för ändringsarbeten i bostaden samt för anskaffning av redskap och anordningar i bostaden. I lagen eller förordningen definieras begreppet gravt handikapp särskilt i förhållande till varje form av service och stöd. Kommunerna är skyldiga att, oberoende av om de har reserverat tillräckliga anslag för ändamålet, ordna de ovan nämnda service- och stödsatserna för de personer som har rätt till sådana. Målet är att trygga gravt handikappade personers möjligheter till ett jämbördigt liv och en likvärdig situation oberoende av boningskommunens ekonomiska situation. De gravt handikappades rätt till ovan nämnda service och stöd betonas också inom fullföljdssystemet, eftersom beslut i dessa ärenden får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd.

Också andra än gravt handikappade personer kan få sådana i handikappservicelagen avsedda service- och stödsatser som kommunerna har allmän skyldighet att ordna och som de ordnar inom ramen för sina anslag för ändamålet i fråga. Rehabiliteringshandledning och anpassningsträning är anslagsbundna serviceformer. Kommunen kan i form av anslagsbundna ekonomiska stödåtgärder er-

sätta en handikappad person för kostnader som avlönandet av en personlig assistent föranleder och för kostnader för anskaffning av redskap, maskiner och anordningar som den handikappade behöver för att klara sina dagliga funktioner. Extra kostnader för kläder och för anskaffning av specialkost kan likaså vara ersättningsgilla.

Närmare bestämmelser om ersättande av kostnader som avlönandet av en personlig hjälpare föranleder ingår i 16 § i handikappserviceförordningen. Enligt 16 § kan kostnaderna för avlönande av en personlig hjälpare ersättas för en sådan handikappad som i stor utsträckning behöver en annan persons hjälp hemma i ärenden som hör till det dagliga livet eller utanför hemmet för uträttande av ärenden, vid studier, fritidsaktiviteter, arbete och samhällsverksamhet i allmänhet. Till de ersättningsgilla kostnaderna hör också de lagstadgade arbetsgivaravgifterna och -ersättningarna samt de övriga skäligen och nödvändiga utgifter som anlitaandet av en assistent föranleder. Den handikappade ska vid behov handledas och bistås i ärenden som gäller avlönandet av en assistent.

När avlönandet av en personlig assistent sammanhänger med att ordna serviceboende för en gravt handikappad person har det inom rättspraxis ansetts handla om service som kommunen har en särskild skyldighet att ordna. Besvärstillstånd krävs således inte för att söka ändring (HFD 18.12.2003 Liggarnr 3279) och i ett sådant fall kan inte en begränsning baserad på anslag användas som grund för omfattningen av service och stöd (HFD 12.9.2001 Liggarnr 2163).

Enligt 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992, nedan klientavgiftslagen) omfattar den avgiftsfria socialservicen enligt handikappservicelagen rehabiliteringshandledning, anpassningsträning, tolktjänst, dagverksamhet och, med vissa undantag, specialservice i anslutning till serviceboende samt undersökningar som behövs för att utröna den handikappades behov av service och stöd. Enligt 6 § i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården (912/1992, nedan klientavgiftsförordningen) kan för färdtjänst uppbäras högst en avgift som motsvarar den avgift som uppbärs i offentlig trafik på orten eller en annan där-

med jämförbar skälig avgift. I fråga om annan service får, enligt 2 § i klientavgiftslagen, den avgift som tas ut vara högst lika stor som kostnaderna för serviceproduktionen.

Färdtjänsten har visat sig vara den klart största serviceformen när det gäller volymen klienter och färdtjänsten är också i fråga om totalkostnader den dyraste servicen som ordnas med stöd av handikappservicelagen. År 2006 ordnades färdtjänst för sammanlagt 84 064 gravt handikappade personer. Kostnaderna för färdtjänsten utgör inemot hälften av totalkostnaderna för handikappservicen.

År 2006 uppgick totalkostnaderna till nästan 243 miljoner euro.

I fråga om klientantalet har den årliga ökningen varit kraftigast inom sektorerna för serviceboende och personlig assistans. För dessa sektors del har ökningen varit i genomsnitt 9 % per år.

Antalet klienter och kostnadsnivån i fråga om service, stöd och personlig assistans som är avsedda för gravt handikappade och som kommunerna har särskild skyldighet att ordna framgår av följande tabell:

Service- eller stödform	Klienter 2006	Årlig ökning av antalet klienter, %	Totalkostnader, miljoner / år (uppskattn.)	Andel av totalkostnaderna för handikappservice, % (uppskattn.)
Färdtjänst	84 064	5	116,5	48
Tolktjänst	3 791	3	9,7	4
Serviceboende	3 088	9	55,9	23
Ändringsarbeten i bostad samt redskap och anordningar	8 072	3	12,1	5
Personlig assistent	4 458	9	43,7	18

2.1.4. Lagen om utvecklingsstörda

De specialomsorger som avses i lagen om utvecklingsstörda är avsedda endast för den klientkategori som är avgränsad i lagens 2 §, dvs. för personer som på grund av medfödd eller i utvecklingsåldern erhållen sjukdom, defekt eller skada hämmats eller störts i sin utveckling eller sina psykiska funktioner. Syftet med specialomsorgerna är att hjälpa en person att reda sig i det dagliga livet, självständigt förtjäna sitt uppehälle och anpassa sig i samhället samt att tillförsäkra personen den vård och omsorg av annat slag som han eller hon behöver.

De tjänster som hör till specialomsorgerna räknas upp i 2 § i lagen om utvecklingsstörda. I dessa tjänster ingår bl.a. ordnande av arbetsterapi och bostäder samt annan motsvarande verksamhet som främjar anpassning inom samhället, ordnande av hjälpmedel och hjälpmaterial för personligt bruk samt individuell vård och annan omvårdnad. I 39 § finns

bestämmelser om transporter som hör till specialomsorgerna.

Ett specialomsorgsprogram ska godkännas för varje person som är i behov av specialomsorger. Programmet är ett överklagbart förvaltningsbeslut. Skyldigheten att göra upp ett specialomsorgsprogram har i rättslitteraturen tolkats så att en utvecklingsstörd person har subjektiv rätt att få specialomsorg, men inte subjektiv rätt till en specifik serviceform.

Tjänster som avses i lagen om utvecklingsstörda ordnas endast om personen i fråga inte med stöd av annan lag kan få de tjänster han eller hon behöver. Trots denna bestämmelse om subsidiaritet i lagens 1 § har det inom rättspraxis i regel ansetts att lagen om utvecklingsstörda är primär i förhållande till handikappservicelagen. Utvecklingsstörda personer har dock möjlighet att få service och stöd enligt handikappservicelagen om de tjänster som avses i lagen om utvecklingsstörda inte är tillräckliga eller om tillgången till dem dröjer.

I lagen om utvecklingsstörda föreskrivs också om förvaltningsstrukturerna inom specialomsorgerna. Ordnan­det av specialomsorger hör till de samkommuner för specialomsorgsdistrikten som avses i 6 §, men också enskilda kommuner kan ordna specialomsorger. För närvarande är landet indelat i 16 specialomsorgsdistrikt vilkas områden statsrådet har bestämt. I en samkommun för specialomsorgsdistrikt finns en ledargrupp för specialomsorger som beslutar om lämnande och avslutande av specialomsorger. Om en kommun ordnar specialomsorger ska det organ som ansvarar för socialvården vara specialomsorgsmyndighet. Avsikten är att specialomsorgsdistrikten enligt lagen om utvecklingsstörda ska upplösas i samband med kommun- och servicestrukturreformen, vilket förutsätter ändringar i lagen om utvecklingsstörda och i socialvårdslagen.

Enligt 4 § i klientavgiftslagen är specialomsorger om utvecklingsstörda och därtill anknuten transport avgiftsfria. För en utvecklingsstörd persons uppehälle kan dock tas ut en avgift, fransett partiellt uppehälle för barn som inte fyllt 16 år. För fullt uppehälle kan, beroende på vårdformen, i enlighet med 21 § i klientavgiftsförordningen tas ut en avgift vid antingen kortvarig eller långvarig anstaltsvård.

Ca 27 000 personer använder tjänster inom specialomsorgerna för utvecklingsstörda. Kostnaderna för specialomsorger uppgår till ca 500 miljoner euro per år. De är därmed dubbelt högre än de kostnader som servicen och stödet i enlighet med handikappservice­lagen föranleder.

2.1.5. Lagen om stöd för närståendevård

Med närståendevård avses att vård av och omsorg om en äldre, handikappad eller sjuk person ordnas i hemförhållanden med hjälp av en anhörig eller någon annan som står den vårdbehövande nära. Stödet för närståendevård är en form av socialservice som kommunen ordnar i enlighet med lagen om stöd för närståendevård (937/2005) och inom ramen för de anslag som kommunen har reserverat i sin budget. Stödet för närståendevård är en helhet som omfattar vård och tjänster som tillhandahålls den vårdbehövande samt

till vårdaren vårdarvode, ledighet och service till stöd för närståendevården.

Behovet av stöd och stödformerna kartläggs i samband med att vård- och serviceplanen görs upp. I planen ska antecknas omfattningen av och innehållet i den vård som närståendevårdaren ger, den vårdbehövandes behov av andra tjänster, servicen till stöd för vårduppdraget samt ordnandet av vård under vårdarens ledighet och tillfälliga frånvaro.

Ett avtal om stöd för närståendevård ska ingås mellan vårdaren och kommunen. Avtalet ska innehålla uppgifter om bl.a. vårdarvode och vårdarens rätt till lagstadgad ledighet. Vårdarvode bestäms enligt hur bindande och krävande vården är. År 2008 är vårdarvode minst 317,22 euro i månaden.

Närståendevårdarna står inte i ett anställningsförhållande enligt arbetsavtalslagen till den kommun som har ingått avtalet eller till den vårdbehövande eller den vårdbehövandes vårdnadshavare. Bestämmelser om pensions­skydd för närståendevårdare finns i lagen om kommunala pensioner. Kommunen ska med tanke på olycksfall som kan inträffa i vårdarbetet teckna en olycksfallsförsäkring för närståendevårdarna.

Stödet för närståendevård omfattar för närvarande ca 31 000 klienter. Majoriteten av dessa, omkring 66 %, är pensionärer. Andelen personer i arbetsför ålder är 21 % och andelen minderåriga barn är 13 %.

2.1.6. Specialbestämmelser om andningsförlamningspatienter

Begreppet andningsförlamning och den lagstiftning som anknyter därtill härstammar från 1950-talet, då man ville se till att polio­patienterna skulle få bra vård. Numera ingår specialbestämmelserna om andningsförlamningspatienter i klientavgiftslagen och klientavgiftsförordningen. Den grundläggande bestämmelsen finns i den paragraf (5 §) i klientavgiftslagen som gäller avgiftsfria hälso­vårdstjänster. I 5 § 3 punkten föreskrivs att vård och uppehälle för andningsförlamningspatienter samt transport i anslutning till vården är avgiftsfria.

Enligt 22 § i klientavgiftsförordningen ska vården av en andningsförlamningspatient ordnas på sjukhus eller som vård i hemmet

utan att patienten skrivs ut från sjukhuset. För vården av patienten utses i regel ett vårdteam bestående av 4–5 personer inom vårdpersonalen. Personerna, som står i ett anställnings- eller tjänsteförhållande till en enhet inom hälso- och sjukvården, svarar dygnet runt för att patienten får vård, tillsyn och annan assistans.

År 2004 var antalet patienter som fått beslut om andningsförklaring sammanlagt 135. Kostnaderna för patienternas vård uppgick till 27 miljoner euro per år.

2.1.7. Lagstiftning om undervisning

Enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning (477/2003) har handikappade elever och andra elever i behov av särskilt stöd rätt att avgiftsfritt få bl.a. tolknings- och biträdestjänster som är en förutsättning för att de ska kunna delta i undervisningen. Beslut om beviljande av assistentservice görs av utbildningsanordnaren på det sätt som elevens behov påkallar. Assistentservice kan ordnas t.ex. individuellt eller i form av gemensam service för flera elever.

I 32 § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om den rätt till fri transport som elever i förskoleundervisningen eller den grundläggande utbildningen har. Gravyt handikappade elevers förmån avseende skolresor gäller också dessa elevers följeslagare. Utbildningsanordnaren beslutar om beviljande av den förmån som gäller skolresor.

Enligt 29 § i gymnasielagen (629/1998) har handikappade studerande och studerande som av någon annan anledning är i behov av särskilt stöd i enlighet med vad som särskilt bestäms rätt till bl.a. biträdestjänster som studierna kräver. I 29 a § i lagen föreskrivs att utbildningsanordnaren ska se till att den studerande som behöver stöd ges information om de hälsovårds- och socialvårdstjänster som står till buds och att han eller hon handleds att söka dessa tjänster. Bl.a. handikappservicelagen innehåller bestämmelser om de service- och stödinsatser som avses i paragrafen. I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utbildning (RP 86/1997 rd) konstateras att utbildningsanordnarens totalansvar för att ordna utbildningen för handikappade studerande och studerande som av

andra skäl är i behov av särskilt stöd understryks i bestämmelsen.

Enligt 29 § i lagen om yrkesutbildning (630/1998) har en studerande rätt att få undervisning enligt läroplanen samt studiehandledning. Studerande som får specialundervisning har rätt att få sådana tjänster, övriga elevvårdstjänster samt särskilda hjälpmedel vilka är en förutsättning för att de ska kunna delta i undervisningen. Enligt 38 § i lagen bestäms särskilt om andra tjänster och stödåtgärder som ska ordnas för handikappade. I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utbildning hänvisas det i fråga om personliga tjänster och stödinsatser för handikappade studerande till handikappservicelagen.

2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Inom den internationella handikappolitiken har frågan kring funktionshinder blivit en människorättsfråga. Funktionshindrade personers jämlika rättigheter och möjligheter att tillgodose sina rättigheter är centrala element i de internationella konventionerna. För att uppnå jämlikhet gäller det att bl.a. integrera handikappperspektivet och att sörja för att funktionshinder elimineras, diskriminering förbjuds, rimliga anpassningsåtgärder vidtas samt att behövliga stödinsatser och hjälpmedel tillhandahålls.

Effekterna av den internationella verksamheten når Finland genom resolutioner, rekommendationer och samarbetsprocesser av olika slag. Med tanke på handikappolitiken och lagstiftningen i Finland är Förenta Nationerna, Europarådet, Europeiska unionen och de övriga nordiska länderna de centrala internationella aktörerna.

2.2.1. Förenta Nationerna

Förenta Nationerna (FN) antog i slutet av 2006 konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen trädde internationellt i kraft våren 2008. Konventionen, som gäller funktionshindrade personers rättigheter, täcker såväl medborgerliga och politiska rättigheter som ekono-

miska, sociala och kulturella rättigheter. Konventionen baserar sig på principen om ett omfattande förbud mot diskriminering och principen om likabehandling av personer, och konventionens mål är att integrera handikappfrågorna på alla livsområden. Konventionen stärker betydelsen och ställningen i fråga om de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna och den breddar människorättsperspektivet att gälla sådana områden som i Finland av tradition har betraktats som socialpolitiska och behovsprövade rättigheter. Också Europarådet, Europeiska unionen och Nordiska ministerrådet är med och stöder denna utveckling.

2.2.2. *Europarådet*

Europarådets handikappolitiska verksamhetsprogram 2006—2015 innehåller samma utgångspunkter som FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Programmet återspeglar Europarådets medlemsländers politiska vilja inom handikappolitiken och utvecklandet av den. De bärande principerna i programmet är icke-diskriminering och mänskliga rättigheter samt jämlika möjligheter och delaktighet. De femton handlingslinjerna i programmet omfattar alla områden och aktiviteter i samhället. Utöver det handikappolitiska programmet har Europarådet gett många rekommendationer, resolutioner och deklARATIONER som gäller funktionshindrade personer och deras ställning.

2.2.3. *Europeiska unionen*

Europeiska unionen (EU) strävar efter att i sitt eget handikappolitiska program och i sin övriga strategi i handikappfrågor främja funktionshindrade personers jämlika möjligheter och delaktighet och att driva principen om icke-diskriminering i all verksamhet inom unionen. De i fråga om handikappolitiken centrala direktiven i Europeiska unionens lagstiftning är rådets direktiv 2000/78/EG om inrättande av en allmän ram för likabehandling (direktivet om likabehandling i arbetslivet) och rådets direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras

ras eller etniska ursprung (diskrimineringsdirektivet). Enligt direktivet om likabehandling i arbetslivet är diskriminering som grundar sig på religion, övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning förbjuden i arbetslivet och inom yrkesutbildningen. Enligt diskrimineringsdirektivet är diskriminering som grundar sig på ras och etniskt ursprung förbjuden både i arbetslivet och utanför det, t.ex. inom socialskyddet, hälsovården och utbildningen samt vid tillhandahållandet av och tillgången till varor och tjänster. I Finland genomförs bägge direktiven i och med lagen om likabehandling (21/2004) från år 2004.

2.2.4. *Norden*

För de nordiska länderna är det kännetecknande att servicen och stödsatserna är universella, vilket gör det möjligt att minska skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper. Den nordiska välfärdsmodellen baserar sig på att samhället ordnar offentlig service som bekostas med skattemedel. I Norden har man haft de attitydmässiga, kunskapsmässiga och ekonomiska förutsättningarna att skapa en verksamhetsmodell som bygger på jämlikhet och beaktar individens behov och som strävar efter att garantera alla funktionshindrade medborgare kvalitativ service oberoende av personens boningsort och tillgångar. Genom lagstiftningen är staten och kommunerna ansvariga serviceanordnare.

Sverige

I Sverige har kommunerna en omfattande självbestämmanderätt, och de ansvarar för bl.a. huvudparten av handikappservicen. På regional nivå är det landstingen (18 till antalet) som handhar sådana uppdrag i samhället vilkas skötsel skulle vara alltför dyr eller på annat sätt svår för de enskilda kommunerna. Landstingen svarar bl.a. för den särskilt föreskrivna handikappservicen.

När handikapplagstiftningen reformerades i Sverige 1994 trädde lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och lagen om assistansersättning (LASS) i kraft. Samtidigt upphävdes den tidigare lagstiftningen om utvecklingsstörda. I LSS definieras vilka personer som har rätt att få stöd för

avlönande av en assistent. LASS innehåller detaljerade bestämmelser om assistentverksamheten.

Till personkretsen för LSS hör personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd, personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder samt personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service. En funktionshindrad person som omfattas av LSS har rätt till bl.a. personlig assistent eller ekonomiskt stöd för avlönande av en assistent. Den som har behov av assistans mer än 20 timmar per vecka har rätt att få en personlig assistent.

Den funktionshindrade har rätt att välja assistent. Enligt den funktionshindrades eget val kan antingen han eller hon själv, kommunen, en organisation, ett företag eller ett kooperativ vara assistentens arbetsgivare. Kommunerna har hand om 60–70 % av assistentverksamheten, medan endast knappt 3 % av de funktionshindrade agerar helt självständigt som arbetsgivare.

Danmark

I Danmark föreskrivs i lagen om social service (*Lov om Sosial Service, LSS*) om den service i anslutning till medborgarnas dagliga liv som kommunerna och regionerna är skyldiga att ordna. I LSS definieras också klientens ställning samt administrationen och finansieringen av socialväsendet. Lagen innehåller bestämmelser om hur medborgarnas aktiviteter kan stödjas, och i den anges olika metoder för hur människorna kan stöttas att klara sig på egen hand. Genom lagen strävar man efter att integrera funktionshindrade personer i samhället och att säkerställa att de får samma bemötande som alla andra personer.

Kriteriet för att en person ska få en assistent är, enligt ovan nämnda lag, att personen i fråga har ett sådant krävande behov av hjälp som inte kan tillgodoses med hemservice. Dessutom förutsätts att den funktionshindrade blir mer aktiv med hjälp av en assistent.

Den funktionshindrade ska själv vara assistentens arbetsgivare. Om den funktionshindrades behov av hjälp hemma är minst 20 timmar per vecka kan han eller hon få ekonomiskt stöd för betalningen av assistentens lön. Assistentverksamheten omfattar för närvarande ca 2 100 personer, varav största delen är gravt rörelsehindrade eller beroende av respirator.

Norge

I Norge fogades år 2000 till lagen om social service (*Lov om Sosiale Tjenester*) bestämmelser om personlig assistans (*brukerstyrt personlig assistanse*). Rätt till personlig assistent har den som har ett särskilt hjälpbehov på grund av sjukdom, funktionshinder, ålder eller av andra orsaker. Kommunerna är skyldiga att ordna assistansen, och den personliga assistentservicen kan kombineras med annan lagstadgad socialservice. Enligt lagen är det kommunen som beslutar vilken serviceform som är mest ändamålsenlig för den funktionshindrade personen. Klienten ska dock höras, och hans eller hennes åsikt ska väga tungt när saken avgörs. Rätten till personlig assistent är subjektiv, och t.ex. timantalet kan inte begränsas med hänvisning till att ett öronmärkt statsbidrag är slut. Kommunen bestämmer på vilket sätt servicen ska ordnas.

Beslutet om assistans är inte bundet till en diagnos och för hjälpbehovet har ingen nedre gräns angetts, men det förutsätts att hjälpbehovet är stort. Det är av avgörande betydelse om den hjälpbehövande är kapabel att vara arbetsgivare, dvs. har förmåga att definiera sina egna behov, att utbilda sin assistent och att handleda assistenten i arbetsuppgifterna samt att göra upp och följa arbetsscheman och att sköta övriga uppgifter som hör till en förman.

2.3. Bedömning av nuläget

2.3.1. Behoven av att utveckla den personliga assistansen

Många undersökningar och utredningar som gäller funktionshindrade personers förhållanden visar att handikappservicen inte till

alla delar motsvarar de funktionshindrades behov. Av både statsrådets redogörelse om handikappolitiken (SHM, 2006:10) och olika utredningar som gjorts med sikte på en reformering av handikapplagstiftningen (Kumpuluvuori 2004, Paara 2005, Kumpulainen 2007 och Niemelä 2007) framgår att praxis vid beviljande av handikappservice och tillgången till denna service varierar kraftigt från kommun till kommun. I samband med redogörelsen om handikappolitiken påpekade handikapporganisationerna att i synnerhet funktionshindrade personer upplever att regional ojämlikhet förekommer när det gäller tillgången till service och att systemet med personlig assistent borde utvecklas.

Skillnaderna mellan kommunerna framgår i synnerhet när det gäller de anslagsbundna service- och stödinsatserna. I fråga om de insatser som kommunen har särskild skyldighet att ordna och som gravt handikappade personer har subjektiv rätt till fungerar systemet på ett mer jämlikt sätt.

Enligt den gällande lagstiftningen är ersättandet av lönekostnaderna för en personlig assistent en anslagsbunden stödåtgärd. Om avlönandet av en personlig assistent anknyter till serviceboende enligt handikappservicelagen har det inom rättspraxis dock ansetts att en gravt handikappad person har subjektiv rätt till ersättning för de därav föranledda kostnaderna. I praktiken har det utifrån ett beslut om serviceboende varit möjligt att få personlig assistans endast i de funktioner som hänför sig till boendet. För en funktionshindrad person som behöver assistent har detta begränsat möjligheterna att delta i olika funktioner utanför hemmet. Den personliga assistansen är numera, utöver de funktioner som anknyter till boendet, inriktad närmast på arbete och studier.

Grunderna för beviljande av stöd varierar från kommun till kommun. I Finland finns dessutom tiotals kommuner som inte alls beviljar stöd för avlönande av en personlig assistent, trots att kommunen enligt 3 § i handikappservicelagen ska sörja för att tjänster och stöd för handikappade ordnas så att de till innehållet och omfattningen är sådana som behovet i kommunen påkallar. De gravt handikappade befinner sig därmed, beroende på var de är bosatta, i en ojämlik situation,

eftersom en del av dem har gått miste om stödinsatser trots att de har haft ett uppenbart hjälpbehov och uppfyllt kriterierna för att få stöd.

Både handikapporganisationerna och även många riksdagsledamöter har konstaterat att systemet med personlig assistans borde ingå i kommunens särskilda skyldighet att ordna stöd. I samband med behandlingen av redogörelsen om handikappolitiken förutsatte riksdagens social- och hälsovårdsutskott att det "under beredningen av den nya handikappservicelagen gäller att dels titta på när en personlig assistent är ett absolut måste för en person med omfattande funktionshinder för att han eller hon ska klara det dagliga livet, dels se till att en personlig assistent finns att tillgå särskilt i fall som dessa." Dessutom ansåg utskottet det vara viktigt att assistentsystemet utvecklas så att assistenter oftare finns att tillgå också för tillfälliga behov (ShUB 13/2006 rd).

Justitiekanslern i statsrådet har våren 2008 i sitt avgörande (dnr 1052/1/06) om författningsnivån beträffande det nuvarande systemet med personlig assistent ansett att en utvidgning av detta system bättre än det nuvarande arrangemanget skulle motsvara de förväntningar som kan framföras i synnerhet med tanke på genomförandet av gravt handikappade personers jämlikhet. Justitiekanslern anser att formuleringen "den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv" i 19 § 1 mom. i grundlagen på goda grunder kan tolkas så att formuleringen avser mera än endast tryggheten av de förutsättningar som krävs för biologisk existens. Justitiekanslern har därför ansett det motiverat att handikappservicelagen och behovet av att reformera den bedöms i skenet av det vidare tolkningsalternativet när det gäller 19 § 1 mom. i grundlagen.

Samma slutsatser drar också den expertgrupp som inom ramen för projektet 'Hyvinvointivaltion rajat' (Välfärdsstatens gränser) har dryftat villkoren och garantierna för erhållandet av socialskydd och som publicerat rapporten 'Tällä lailla sosiaaliturvaa' (Stakes 2006). Enligt expertgruppens ställningstagande avser den 'oundgängliga försörjning' som nämns i grundlagen dels akut vård och omsorg, dels också situationer där en person

inte har förmåga att ta hand om sig själv. Det finns personer som i fråga om sin funktionsförmåga och sina levnadsförhållanden är i en så svår situation att det bör undersökas om dessa personer med stöd av 19 § 1 mom. i grundlagen har subjektiv rätt till vissa serviceinsatser som omsorgen förutsätter.

Nivån gällande skyldigheten att ordna ett assistentsystem bör granskas i synnerhet i relation till ovan nämnda grundlagsbestämmelse. Också i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning betonas vikten av funktionshindrade personers delaktighet samt betydelsen av självbestämmanderätt, jämlikt bemötande och personlig assistans för dessa personers del.

Det är med tanke på konsekvensen inom servicesystemet och den därtill anknutna lagstiftningen motiverat att till kommunens särskilda skyldighet att ordna service foga ordnandet av personlig assistans, eftersom den gällande lagen står delvis i konflikt med den avsikt som framgår av motiveringen till lagförslaget. Dessutom avviker den från den i lagen antagna principen, enligt vilken de service- och stödinsatser som är avsedda för gravt handikappade är tryggade såsom subjektiva rättigheter. I likhet med de andra anslagsbundna stödinsatserna förutsätter ersättandet av lönekostnaderna för en personlig assistent enligt ordalydelsen i de gällande bestämmelserna inte att klienten är gravt handikappad. Av detaljmotiveringen i den regeringsproposition (RP 219/1986 rd) som ledde till att handikappservicelagen stiftades och av motiveringspromemorian till handikappserviceförordningen framgår dock att ersättandet av lönekostnaderna för en personlig assistent är avsett att vara ett stöd som beviljas uttryckligen gravt handikappade personer. I praktiken har det också visat sig att kommunerna använt anslagen för assistentverksamhet endast för att stödja gravt handikappade.

Det är nödvändigt att metoderna för ordnande av personlig assistans utvecklas, eftersom den för närvarande angivna skyldigheten att agera som assistentens arbetsgivare i praktiken har uteslutit en del handikappade personer från systemet. T.ex. svårt synskadade personer kan ha svårigheter att agera som arbetsgivare. Visserligen kan man numera få hjälp i skötseln av arbetsgivarplikerna ge-

nom att utnyttja den avgiftsfria webbtjänsten (på finska och svenska) palkka.fi som staten och försäkringsbolagen upprätthåller. Med hjälp av tjänsten kan arbetsgivaren bl.a. räkna ut arbetstagarens lön med bikostnader och göra de behövliga anmälningarna till beskat-aren och försäkringsbolagen.

2.3.2. *Behoven av att utveckla bestämmelserna om en serviceplan*

I 2 § i handikappserviceförordningen har sedan förordningen trädde i kraft ingått en bestämmelse om uppgörande av en serviceplan. Skyldigheten att göra upp en serviceplan fastställdes genom 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, nedan klientlagen) som trädde i kraft 2001. Enligt klientlagen ska en serviceplan i princip alltid göras upp. Endast om det är fråga om tillfällig rådgivning och handledning eller om det i övrigt är uppenbart onödigt att utarbeta en plan, behöver en sådan inte göras upp.

För att klientens servicebehov ska kunna bemötas på rätt sätt ska man i serviceplanen beskriva klientens funktionsförmåga och andra faktorer som påverkar hans eller hennes servicebehov samt utreda vilken service eller vilka stöd som behövs. Enligt klientlagen ska planen, om det inte finns något uppenbart hinder för det, göras upp i samförstånd med klienten eller, i vissa fall, med klientens anhöriga eller någon annan som företräder klienten.

Serviceplanen är inte ett förvaltningsbeslut, men den tjänar som underlag för beslutsfattandet också i sådana fall där kommunen t.ex. av ekonomiska skäl eller till följd av personalbrist inte omedelbart kan genomföra alla servicebehov som anges i planen.

I bästa fall får kommunerna via serviceplanerna en helhetsbild av servicebehovet i kommunen i fråga. Informationen om det i serviceplanerna antecknade servicebehovet är till nytta när kommunens verksamhet och ekonomi planeras och informationen är till hjälp när kommunen ska bedöma behovet av anslag för service- och stödinsatser. Serviceplanerna bidrar därmed till att förbättra kommunernas möjligheter att uppfylla sina skyldigheter enligt 3 § i handikappservicela-

gen, dvs. att sörja för att service och stöd ordnas så att insatserna till innehållet och omfattningen är sådana som behovet i kommunen påkallar.

I praktiken görs serviceplaner upp på ett mycket varierande sätt, och det är i genomsnitt färre än hälften av klienterna som får en egen plan. Serviceplanens betydelse som ett verktyg för att klargöra kommunens aktuella servicebehov blir därmed outnyttjad.

2.3.3. *Ändringsbehov med anledning av det inbördes förhållandet mellan handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda*

Det är viktigt att det inbördes förhållandet mellan handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda klargörs så att den s.k. normalitetsprincipen genomförs bättre än för närvarande när det gäller den primära ställning som allmänna, för alla befolkningsgrupper avsedda tjänster har i förhållande till specialtjänster. I 4 § i handikappservicelagen ingår en bestämmelse om lagens subsidiära natur, enligt vilken service och stöd ska ordnas om en handikappad inte enligt någon annan lag får sådan service eller sådana förmåner som är tillräckliga och lämpliga för honom eller henne. Bl.a. socialservice enligt socialvårdslagen och sjukvård enligt folkhälsolagen (66/1972) är sådana allmänna serviceformer som är primära i förhållande till handikappservicen. Inom rättspraxis har man visserligen antagit den principen att handikappservicelagen tillämpas framom socialvårdslagen, om detta leder till ett förmånligare resultat för klienten i form av t.ex. avgiftsfri service i stället för avgiftsbelagd sådan.

I 1 § i lagen om utvecklingsstörda finns motsvarande bestämmelse om lagens subsidiära natur. Den specialomsorg som avses i lagen ges till en utvecklingsstörd person som inte med stöd av annan lag kan få de tjänster han eller hon behöver. Förhållandet mellan de sinsemellan konkurrerande subsidiaritetsbestämmelserna i handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda har inom tolkningspraxis avgjorts så, att lagen om utvecklingsstörda har ansetts primär i förhållande till handikappservicelagen. Största delen av socialservicen till utvecklingsstörda personer

ordnas således med stöd av lagen om utvecklingsstörda. År 2004 använde bara ca en fjärdedel av de utvecklingsstörda också service enligt handikappservicelagen (Kumpulainen 2007). I fråga om dessa två lagar avviker tillämpningspraxis från normalitetsprincipen, eftersom servicen enligt lagen om utvecklingsstörda är specialservice för en avgränsad grupp handikappade, under det att handikappservicelagen gäller i princip alla handikappade oberoende av diagnos.

3. Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1. Målsättning

Propositionens primära mål är att främja gravt handikappade personers jämlikhet och självständighet samt att förbättra deras möjligheter att delta i olika samhällsverksamheter. I propositionen konkretiseras de utgångspunkter för den finländska handikappolitiken som framgår av statsrådets redogörelse om handikappolitiken och som gäller handikappade personers rätt till likabehandling och delaktighet samt handikappades rätt till nödvändiga service- och stödinsatser. Propositionens mål är också att tillgodose gravt handikappade personers i grundlagen föreskrivna rätt till oundgänglig omsorg och tillräckliga socialtjänster.

I första hand försöker man främja gravt handikappades jämlikhet i förhållande till icke-handikappade: de handikappades rätt att leva i samhällsgemenskapen och att göra samma typ av val som andra människor bör tillgodoses i större utsträckning än för närvarande. I målsättningen ingår vidare att öka den inbördes jämlikheten mellan gravt handikappade personer, oberoende av handikappets art och den handikappades boningsort.

Propositionen har dessutom som mål att stärka handikappade personers självbestämmanderätt. Avsikten är att bl.a. utveckla de procedurregler som gäller genomförandet av servicen på ett sådant sätt att den handikappades egen åsikt och egna önskemål samt individuella hjälpbehov och livssituation beaktas i större utsträckning då service- och stödinsatserna planeras och avgörs. Ytterligare mål är att göra service- och stödinsatserna

mer systematiska och tillgången till dem snabbare.

Genom propositionen avser man vidare att i ett helhetsperspektiv klargöra service- och stödinsatserna i enlighet med handkappservicelagen och att samtidigt granska hur dessa insatser förhåller sig till tjänsterna enligt lagen om utvecklingsstörda.

3.2. De viktigaste förslagen

3.2.1. Personlig assistans

Utvecklingsalternativ

Enligt regeringsprogrammet ska systemet med personliga assistenter för handikappade utvecklas etappvis samt handikappade personers aktiva medverkan i samhället och arbetslivet stödjas. Också riksdagen och handikapporganisationerna har ofta understrukt att utvecklandet av systemet med personlig assistent är ett av de viktigaste utvecklingsprojekten inom handikappolitiken.

Vid planeringen av de centrala linjerna för utvecklingsarbetet har regeringen bedömt att de missförhållanden som framkommit i fråga om det nuvarande systemet med personlig hjälpare och i systemets funktion förutsätter att lagstiftningen ändras.

Tre huvudsakliga alternativ för att utveckla lagstiftningen har diskuterats. Ett alternativ är att ändra det nuvarande ekonomiska stödet som baserar sig på arbetsgivarmodellen till en subjektiv rätt. Detta alternativ stämmer bäst överens med vissa handikapporganisationers önskemål. Det största problemet med alternativet är att det kan leda till ökad ojämlikhet mellan de handikappade personerna, eftersom rätten i fråga skulle omfatta endast sådana handikappade som har förmåga och vilja att vara assistentens arbetsgivare. Subjektiv rätt för en avgränsad kategori handikappade skulle i värsta fall försvaga de övriga gravt handikappades möjligheter att få den hjälp de behöver.

Det andra alternativet går ut på att den personliga assistansen kvarstår som en anslagsbunden serviceform, men sättet att ordna servicen utvidgas att omfatta också andra personer än de som har förmåga och vilja att vara arbetsgivare. Det här alternativet är lättast att

acceptera ur kommunsektorns synvinkel, men modellen bidrar inte till att lindra den regionala ojämlikheten mellan de handikappade personerna. Modellen innebär att kommunerna fortfarande var för sig skulle kunna avgöra om de över huvud taget ordnar personlig assistans, och i så fall i vilken omfattning. Om den personliga assistansen kvarstår som en anslagsbunden serviceform skulle kommunerna effektivt kunna påverka kostnaderna för ordnandet av personlig assistans, men de klienter som behöver personlig assistans skulle kunna gå miste om servicen i fråga.

I denna proposition föreslås att det tredje alternativet genomförs. I modellen förenas de element från de två ovan beskrivna alternativen som är ägnade att förbättra gravt handikappade personers ställning. Det föreslås att till lagen fogas bestämmelser om personlig assistans. Sättet att ordna denna assistans är enligt lagförslaget mer mångsidigt än enligt det nuvarande systemet med personlig hjälpare, och avsikten är att personlig assistans ska vara tillgänglig också för andra personer än de som har förmåga eller vilja att sköta arbetsgivarskyldigheter. Det föreslås att lagen ska innehålla bestämmelser om personlig assistans som en del av den i grundlagen tryggade oundgängliga omsorgen. Enligt förslaget ska gravt handikappade ha subjektiv rätt till personlig assistans, och denna service ska tillhöra de serviceformer som kommunerna ha särskild skyldighet att ordna. Det är här fråga om en betydelsefull principiell reform som förbättrar gravt handikappade personers förutsättningar att i enlighet med handikappservicelagens syfte leva och vara verksamma som jämbördiga medlemmar av samhället.

Innehållet i personlig assistans och ordnande av servicen

Det föreslås att till personlig assistans ska höra den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma och utanför hemmet. Gravt handikappade personer inom boendeservicen och de handikappade som bor hemma och får hjälp av anhöriga ska enligt förslaget vid behov få personlig assistans utanför boendeserviceenheten eller hemmet.

Sålunda kan man komplettera den hjälp som personalen vid boendeserviceenheten eller de anhöriga står för. Det föreslås att personlig assistans ska ordnas i de dagliga sysslorna, i arbete och studier samt i fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och upprätthållande av sociala kontakter. Vidare föreslås att det i klientavgiftslagen föreskrivs att personlig assistans ska ingå i den avgiftsfria socialservicen.

Ersättning för kostnader för avlönande av en assistent föreslås alltså vara ett sätt att ordna personlig assistans. Dessutom ska personlig assistans kunna ordnas med användning av servicesedlar, om sådana har tagits i bruk i kommunen och om klienten vill skaffa service med en servicesedel. Vidare kan kommunen ordna personlig assistans genom att köpa servicen eller själv producera den, eller så kan kommunerna ordna servicen genom att samarbeta med varandra på motsvarande sätt som i fråga om annan service som kommunen är skyldig att ombesörja. Enligt förslaget bestämmes den kommun som ansvarar för servicen på vilket sätt servicen ordnas, men kommunen ska beakta en gravt handikappad persons egen åsikt och egna önskemål.

Av de service- och stödåtgärder som avses i handikappservicelagen är ersättandet av lönekostnader för personlig assistent den tredje största utgiftsposten för kommunerna. Färdtjänsten och serviceboendet är de största och näststörsta utgiftsposterna. Införande av subjektiv rätt till personlig assistans innebär ökade kostnader för kommunerna. För att dämpa kostnadsökningen är det skäl att införa några begränsningar i bestämmelserna om personlig assistans. Begränsningarna gäller räckvidden av den subjektiva rätten, definieringen av stödbehovet och begreppet gravt handikappad samt frågan om vem som kan utses till personlig assistent. Begränsningarna är delvis motiverade också av andra skäl – t.ex. därför att bestämmelserna om subjektiv rätt bör vara mycket noga avgränsade ur grundlagens synvinkel.

För närvarande är vissa subjektiva rättigheter enligt handikappservicelagen kopplade till den s.k. anstaltsvårdsbegränsningen. Detta innebär att kommunen inte är skyldig att ordna serviceboende och inte heller ekono-

miska stödsatser i anslutning till boendet för personer som är i behov av fortgående anstaltsvård. I samband med beredningen av lagförslaget övervägde man att helt och hållet slopa anstaltsvårdsbegränsningen, men den avsikten beslöt man att frångå eftersom en sådan ändring kunde ha fått oförutsedda ekonomiska följder. Det föreslås att begränsningen formuleras på ett mer tidsenligt sätt och så att den gäller också skyldigheten att ordna personlig assistans.

I den föreslagna lagen har personlig assistans karaktäriserats som en serviceform som stödjer de gravt handikappades egna val och självständiga agerande, vilket i sin tur förutsätter att personen i fråga har förmåga att definiera innehållet i assistansen och sättet på vilket den bör ordnas. De hjälpbehov vilkas tillgodoseende förutsätter i huvudsak omsorg, vård och tillsyn omfattas, enligt föreliggande förslag, därmed inte av den personliga assistansen.

Enligt förslaget begränsar sig rätten att få personlig assistans till endast det nödvändiga behovet av hjälp. Målet är att se till att nödvändig hjälp ges både till de gravt handikappade personer som har ett stort behov av hjälp i olika funktioner och till de handikappade som har ett återkommande, men kvantitativt mindre hjälpbehov.

Kriterierna för ett gravt handikapp som villkor för erhållande av personlig assistans föreslås vara relativt stränga. Enligt förslaget anses som gravt handikappad den som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp i de dagliga sysslorna, i arbete och studier, i fritidsaktiviteter, i samhällelig verksamhet och i upprätthållande av sociala kontakter. Utgångspunkten är att alla gravt handikappade personer, oberoende av diagnos och ålder, kan omfattas av systemet med personlig assistans. Det hjälpbehov som i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med personens normala åldrande ska dock inte berättiga till assistans som avses i den föreslagna lagen. Detta nämns uttryckligen i bestämmelsen om personlig assistans. Bestämmelsens betydelse och förhållande till förbudet mot diskriminering på grund av ålder granskas närmare i av-

snitt 4 i denna proposition.

Med avvikelse från det nuvarande systemet med personlig hjälpare föreskrivs i den föreslagna lagen att klientens anhöriga eller en annan närstående person i princip inte kan utses till personlig assistent för klienten i fråga. Begränsningen dämpar det ökade kostnadstrycket, men den är motiverad också med tanke på målet för personlig assistans. I synnerhet när det gäller gravt handikappade barn och unga fyller en utomstående assistent en viktig funktion med tanke på tryggheten av klientens behov av självständighet och jämlika möjligheter till delaktighet. Situationen måste därför vara synnerligen exceptionell för att en familjemedlem eller någon annan anhörig ska kunna utses till assistent. Genom begränsningen vill man också betona skillnaden mellan personlig assistans och närståendevård. Det grundläggande målet för personlig assistans är att främja den hjälpbehövande personens självständighet och oberoende, medan man inom närståendevården lägger fokus på omsorg och vård.

Den personliga assistansen utvecklas gradvis

I samband med beredningen har man undersökt olika alternativ när det gäller att gradvis utveckla den personliga assistansen i enlighet med regeringsprogrammet. En modell som har dryftats går ut på att den subjektiva rätten till service utvidgas gradvis i enlighet med hur angelägen den funktion är som ska tryggas. Enligt nämnda modell avses rätten i fråga i början gälla de situationer där personlig assistans är nödvändig för att trygga en människas liv och fysiologiska funktioner, och därefter avses rätten gradvis bli utvidgad att täcka andra funktioner.

I detta sammanhang framkom möjligheten att häva specialbestämmelserna om andningsförlamningspatienter och att i handikappservicelagen inkludera bestämmelser om den service som dessa patienter behöver. Denna möjlighet föreslogs i betänkandet från den riksomfattande expertarbetsgrupp som utredde vården av andningsförlamningspatienter (STM, utredning 2006:61). I betänkandet föreslås att begreppet andningsförlamning avskaffas och att de gällande bestämmelserna om andningsförlamningspatienter

upphävs i klientavgiftslagen och klientavgiftsförordningen. Vidare föreslås att de tjänster som andningsförlamningspatienter behöver samt en tillräcklig utkomst för dessa personer ska säkerställas genom en revidering av den övriga lagstiftningen. Enligt betänkandet bör de behövliga assistenttjänsterna säkerställas genom en subjektiv rätt. Staten bör, enligt förslaget, ansvara för en större del av kostnaderna för assistentverksamheten. Arbetsgruppen betonar att de föreslagna reformerna ska genomföras som en helhet.

Specialbestämmelserna om andningsförlamningspatienter kan inte hävas i samband med föreliggande regeringsproposition, eftersom åtgärden förutsätter en sådan omorganisering av finansieringen av servicen som inte går att genomföra i det här skedet. Detta innebär att tjänsterna för andningsförlamningspatienter alltjämt primärt ordnas i form av sjukhusvård eller hemsjukhusvård på det sätt som klientavgiftslagen och klientavgiftsförordningen förutsätter.

I denna proposition föreslås att personlig assistans ordnas för klientens behov i de dagliga sysslorna och i arbete och studier i den omfattning som klienten nödvändigt behöver. Det föreslås att den personliga assistansen utvecklas gradvis så, att det i fråga om fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och upprätthållande av sociala kontakter till att börja med ordnas assistans minst 10 timmar per månad och från ingången av 2011 minst 30 timmar per månad.

Den personliga assistansen kan utvecklas gradvis också genom andra metoder än de som grundar sig på lagstiftningen. I samband med beredningen har man bedömt att verksamheten i praktiken kommer att utvidgas gradvis bl.a. i och med att tillgången till assistenter förbättras. Tillgången till assistenter har redan inom det nuvarande systemet visat sig vara i viss mån problematisk. Det har därför framförts misstankar beträffande möjligheterna att utvidga verksamheten. Detta problem får dock inte utgöra ett hinder för utvecklandet av verksamheten, utan problemen måste tacklas genom att man i form av t.ex. en yrkesexamen eller specialyrkesexamen utökar den utbildning som lämpar sig för uppgiften. Motsvarande utveckling har gällt i fråga om tolktjänsterna: klienternas rätt till

tolktjänst trädde i kraft och utvecklades samtidigt som tolkutbildningen utvecklades. För att trygga tillgången till assistenter är det dessutom viktigt att i samarbete med den tredje sektorn skapa servicecenter som är specialiserade på att rekrytera assistenter och att förmedla assistentservice. Assistentsystemet kan eventuellt också utvecklas enligt en modell där en och samma person är assistent för flera klienter.

3.2.2. *Utredning av servicebehovet, uppgörande av serviceplan och krav på att ärendena behandlas utan dröjsmål*

Enligt regeringsprogrammet garanteras medborgarnas likställdhet genom att tjänsteinvändarnas rättigheter stärks och genomförs social garanti genom att tidsfrister för bedömningen av tjänstebehovet införs gradvis i fråga om centrala socialtjänster.

I denna proposition föreslås en precisering av de procedurbestämmelser som gäller klientens ställning inom handikappservicen. Preciseringsarna avses gälla alla klienter inom handikappservicen, men betydelsen av preciseringarna accentueras i synnerhet när det gäller de gravt handikappade klienter som i enlighet med förslaget är berättigade till personlig assistans. Det föreslås att till handikappservicelagen fogas en bestämmelse i vilken beaktandet av klientens individuella hjälpbehov betonas. Med tanke på en utvidgning av den sociala garantin föreslås att till lagen fogas bestämmelser om att ärenden ska behandlas utan dröjsmål. Bestämmelserna avses gälla utredandet av de handikappades behov av service och stöd, uppgörandet av en serviceplan samt besluten om service och stöd.

Utredningen av behovet av service och stöd ska, enligt lagförslaget, inledas inom en tidsfrist på sju vardagar. Samma tidsfrist ingår också i de bestämmelser i socialvårdslagen, lagen om utkomststöd och barnskyddslagen i vilka föreskrivs att ärenden ska behandlas utan dröjsmål.

Utredningen av klientens servicebehov är ett nödvändigt element i den process som gäller beredningen av en individuell serviceplan. För uppgörandet av serviceplaner anges

ingen tidsfrist i lagförslaget, men enligt förslaget ska planerna göras upp utan dröjsmål. Beslut om service och stöd ska enligt lagförslaget fattas utan obefogat dröjsmål och senast inom tre månader från det att en ansökan om service eller stöd har lämnats till den myndighet som ansvarar för socialservicen. Tidsfristen på tre månader överensstämmer med den tidsfrist som i bl.a. lagen om utkomststöd föreskrivs för fattandet av beslut.

I fråga om de föreslagna ändringarna är målet att man vid fattandet av de beslut som gäller service- och stödsatser i högre grad ska beakta de handikappades individuella hjälpbehov och livssituation. Genom propositionen strävar man också efter att öka klienternas jämlikhet och att stärka ett rättvist bemötande för deras del samt att förenhetliga beslutsfattandet i de olika kommunerna.

3.2.3. *Handikappservicelagen föreskrivs vara av primär natur i förhållande till lagen om utvecklingsstörda*

I propositionen föreslås att handikappservicelagens bestämmelse om subsidiaritet ses över så att handikappservicelagen föreskrivs vara av primär natur i förhållande till lagen om utvecklingsstörda. Ändringen är också ett steg i riktning mot det mål i regeringsprogrammet, enligt vilket samordningen av handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda fortsätter.

Det inbördes systemet för hur lagarna ska tillämpas är av betydelse närmast i sådana situationer, där det är möjligt att med stöd av vilken som helst av de två lagarna tillgodose klientens behov av service. Avsikten är att situationen också i dessa fall ska bedömas utifrån klientens helhetsintresse. Lagen om utvecklingsstörda kan således vara primärt tillämplig bl.a. i sådana fall där service med stöd av den lagen är fördelaktigare för klienten än motsvarande service enligt handikappservicelagen.

Avsikten med den föreslagna ändringen är inte att ingripa i förhållandet mellan lagen om utvecklingsstörda och socialvårdslagen. En del av servicen för utvecklingsstörda kommer antagligen också i fortsättningen att ordnas med stöd av socialvårdslagen och, i form av t.ex. närståendevård eller familje-

vård, med stöd av den till socialvårdslagen nära anknutna lagstiftningen.

Förektsrivande av att handikappsservicelagen är av primär natur stödjer den strukturomvandling som pågår inom omsorgen om utvecklingsstörda. Strukturomvandlingen innebär dels att klienter som har bott länge på en institution flyttar till mer individuella boendeanternativ, dels att anstaltsstrukturen småningom avskaffas under kontrollerade former. Strukturomvandlingen och den lagstiftning som betonar tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna förutsätter, i likhet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, att också servicen för utvecklingsstörda personer kännetecknas av individuella lösningar och ökad valfrihet för individen.

4. Propositionens konsekvenser

4.1. Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna reformen om personlig assistans innebär att kommunernas lagstadgade skyldigheter ökar, vilket leder till tilläggs-kostnader för kommunerna och, genom statsandelssystemet, också för staten. Detta har även beaktats i basservicebudgeten: i publikationen Basservicebudgeten 2009 som delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och ministergruppen för beredning av basserviceprogrammet har utarbetat, konstateras att 21,3 miljoner euro av ökningen i statsandelarna hänför sig till utvecklingsåtgärder som anges i regeringsprogrammet, bl.a. till en reformering av handikapplagstiftningen så att gravt handikappade personer får rätt till personlig assistans och stöd.

Med anledning av reformen om personlig assistans beräknas kommunernas kostnader öka med uppskattningsvis 6 300 000 euro, varav statens andel avses vara 34,64 % eller 2 182 000 euro. Kostnadsökningen har beaktats i regeringens proposition om statsbudgeten för 2009 (RP 116/2008 rd) under moment 33.60 (Statsandel till kommunerna för social- och hälsovårdens driftskostnader). Enligt förklaringen till momentet föreslås gravt handikappade få rätt till personlig assistans och personligt stöd som personen behöver för

att klara de funktioner som hör till normal livsföring i och utanför hemmet.

Det är mycket svårt att på ett tillförlitligt sätt förutse vilka faktiska totalkostnader reformen innebär för kommunsektorn. Kostnaderna blir i hög grad beroende av dels i vilken utsträckning det i fråga om gravt handikappade personer finns ett sådant dagligt behov av hjälp som för närvarande är helt eller delvis otillfredsställt, dels i vilken utsträckning den nuvarande servicen kan ersättas med en i ekonomiskt avseende mer fördelaktig personlig assistans.

I samband med beredningen har man gjort den uppskattningen att största delen av de i propositionen avsedda gravt handikappade redan omfattas av olika former av socialvårdstjänster, vilket tyder på att deras servicebehov är i huvudsak tillfredsställt åtminstone när det gäller de nödvändiga dagliga funktioner som anknyter till boendet. Antalet gravt handikappade som studerar eller arbetar är jämförelsevis litet, och kommunerna har veterligen för dessa personer någorlunda bra ombesörjt sådan hjälp som de handikappade behöver i funktionerna i fråga.

Ett helt nytt behov av service, som avses bli tillfredsställt genom den föreslagna personliga assistansen, hänför sig sannolikt till assistans i funktioner som äger rum i huvudsak utanför hemmet eller boendeserviceenheten, nämligen i bl.a. fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och i upprätthållande av sociala kontakter. Största delen av det nya servicebehovet antas gälla ett relativt lågt timantal.

Reformen om personlig assistans påverkar antagligen också anvisandet av service inom de olika servicesystemen, varvid behovet av annan service minskar och kostnaderna för dem kan sparas in. Detta sker om den personliga assistansen genomförs enligt målsättningen så, att de gravt handikappade får ökade möjligheter att självständigt ombesörja sina dagliga sysslor och att leva ett så normalt liv som möjligt. T.ex. behovet av färdtjänst och följeslagarservice minskar, om de gravt handikappade får personlig assistans och kan använda sig av allmänna trafikmedel.

Detsamma är fallet om en del av hemservicen kan ersättas med personlig assistans. I de

handikappades hem görs i dagsläget ca en miljon hemservicebesök per år. Då kostnaden för ett besök är uppskattningsvis drygt 40 euro, blir kostnaderna över 40 miljoner euro på årsnivå. En del av den nuvarande hemservicen gäller antagligen sådana sysslor i hemmet som gravt handikappade personer gärna skulle utföra själva om de hade tillgång till en assistent. Detta är förmodligen situationen i framför allt sådana kommuner, vars nuvarande serviceurval inte alls omfattar verksamhet med personlig assistans. Om hemservicen i tillämpliga delar ersätts med personlig assistans har det som följd att de gravt handikappades självständighet ökar och kommunernas kostnader minskar, eftersom de genomsnittliga kostnaderna per timme för personlig assistans är lägre än hälften av motsvarande bruttokostnader för hemservice. Kostnadsbesparingar skulle uppstå trots att den personliga assistansen enligt förslaget avses vara en avgiftsfri socialservice, medan däremot en del av bruttokostnaderna för hemservice kan täckas med avgifter som tas ut hos klienterna.

Grunderna för fastställande av timlönen för en personlig assistent varierar numera från kommun till kommun, och grunderna beror bl.a. delvis på hur krävande assistans det är fråga om och vilken utbildning assistenten förväntas ha. I vissa kommuner bestäms lönen på basis av den nedre gränsen för grundlönen för hemhjälpare och antalet arbetstimmar. Priset per timme understiger i många fall 10 euro. En stor del av assistenterna utför assistansarbete t.ex. vid sidan av studier eller av annan orsak såsom bisyssla, och assistenterna har sällan någon utbildning inom social- och hälsovården eller över huvud taget någon yrkesutbildning. Kostnaden per timme torde röra sig kring i genomsnitt 15–20 euro.

Under den senaste tiden har antalet klienter inom verksamheten med personliga assistenter årligen ökat med ca 9 % eller med ca 400 klienter. För närvarande omfattar verksamheten uppskattningsvis drygt 5 000 klienter. Antalet assistenttimmar varierar från några timmar till över 70 timmar i veckan. Ca hälften av klienterna anlitar personlig assistent mindre än 25 timmar per vecka.

Totalkostnaderna för assistentverksamhe-

ten uppskattas för närvarande till drygt 50 miljoner euro per år. Utifrån den ökning av antalet klienter som har fortsatt under de senaste åren kan man i fråga om verksamheten förvänta sig en kostnadsökning på uppskattningsvis 7–9 % per år, om den föreslagna lagändringen inte görs. Den föreslagna ändringen i handikappservicelagen avses träda i kraft den 1 september 2009. Kommunernas totalkostnader för assistentverksamheten skulle, utan lagändringen, bli uppskattningsvis 18 miljoner euro under årets sista tredjedel.

Reformen om personlig assistans beräknas öka kommunernas totalkostnader med ca 6,3 miljoner euro år 2009. Ökningen är ca 35 % jämfört med vad kostnaderna för assistentverksamheten skulle vara utan nämnda lagändring. Beräkningen inkluderar inte de kostnadsbesparingar som kommunerna eventuellt kan få om t.ex. hemservice ersätts med personlig assistans.

Enligt uppskattning finns det ca 6 000 gravt handikappade personer som har sådana hjälpbehov som inte omfattas av de nuvarande serviceinsatserna och som den föreslagna personliga assistansen avses tillgodose. Behovet av extra assistans antas hänföra sig till framför allt fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och upprätthållande av sociala kontakter. Enligt förslaget ska för dessa funktioner under perioden 2009–2010 ordnas personlig assistans minst 10 timmar per månad, om inte ett lägre timantal räcker för att tillförsäkra den handikappade nödvändig hjälp.

Behovet av extra assistans beräknas år 2009 uppgå till i genomsnitt 14,5 timmar per person i månaden. Totalantalet assistenttimmar antas därmed öka med i genomsnitt 87 500 timmar per månad, dvs. med sammanlagt ca 350 000 timmar under de fyra sista månaderna 2009. Eftersom det genomsnittliga priset på en assistenttimme antas vara 18 euro, innebär förslaget att kommunernas kostnader år 2009 ökar med 6 300 000 euro, varav statens andel är 34,64 % eller 2 182 000 euro.

År 2010 föreslås vara det första hela året när reformen avses vara i kraft. Kostnaderna 2010 beräknas kvarstå på ungefär samma nivå som 2009, varvid de skulle uppgå till ca

18,9 miljoner euro.

År 2011 beräknas kostnaderna för reformen öka, eftersom personlig assistans i fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och upprätthållande av sociala kontakter ska ordnas för klienterna minst 30 timmar per månad. Lagreformen beräknas år 2011 föranleda totalkostnader på ca 25,5 miljoner euro. Beräkningen baserar sig på antagandet att antalet nya klienter inte till följd av lagreformen ökar i jämförelse med de föregående åren och att genomsnittskostnaden för en assistenttimme kvarstår på 2009 års nivå. Det

sammanlagda antalet assistenttimmar beräknas – förutsatt att lagreformen genomförs – år 2011 uppgå till ca 1,42 miljoner. Antalet assistenttimmar per klient beräknas bli i genomsnitt 20 timmar per månad. Enligt uppskattning kommer det genomsnittliga timantalet inte att stiga till det i lagen nämnda antalet på 30 timmar, eftersom man kan anta att också rätt få timmar räcker till för en del av klienterna.

Av tabellen nedan framgår de tal som beskriver den ovan uppskattade kostnadsutvecklingen.

Systemet med personlig assistent	År 2009, (ofullständ. år, ofullständ. antal timmar)	År 2010, (helt år, ofullständ. antal timmar)	År 2011, (helt år, fullständ. antal timmar)
Statens andel	2 182 000		
Kommunens andel	4 118 000		
Sammanlagt	6 300 000	18 900 000	25 500 000

Enligt basserviceprogrammet är statsandelen för utgifter som föranleds av nya och mera omfattande uppgifter minst hälften av utgifterna. Förfarandet, som tas i bruk vid ingången av 2010, är ett led i reformeringen av finansierings- och statsandelssystemet. Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av september 2009, och lagen föreslås gälla med oförändrat innehåll också 2010. Det är således inte fråga om en sådan uppgift beträffande vilken statsandelen år 2010 är minst hälften av de utgifter som föranleds. En statsandel av nämnda storlek betalas däremot för 2011 års kostnader till den del som dessa föranleds av höjningen av minimiantalet timmar för personlig assistans, vilket föreslås ske vid ingången av 2011.

I avsnitt 5 nedan behandlas uppföljningen av de kostnader som reformen om personlig assistans föranleder samt uppföljningsuppgifternas eventuella konsekvenser för bestämmandet av kommunernas statsandelar.

Propositionens konsekvenser för kommunernas förvaltningskostnader granskas i följande avsnitt, 4.2.

4.2. Konsekvenser för myndigheterna

De i handikappservicelagen föreslagna bestämmelserna om utredning av klientens ser-

vicebehov, uppgörande av en serviceplan och om kravet på att ärenden ska behandlas utan dröjsmål medför inte helt nya skyldigheter för kommunerna. Inom socialvården ska man också utifrån den gällande lagstiftningen i tillräcklig grad utreda klienternas servicebehov, göra upp serviceplaner och sörja för att ärenden behandlas utan dröjsmål. I dessa frågor förekommer dock variationer och brister när det gäller förfarandena i olika delar av landet.

Revideringen av handikappservicelagen innebär totalt sett att socialmyndigheterna i kommunerna kan bli tvungna att se över sina förfaranden och de tillämpningsanvisningar som styr det praktiska arbetet. De anställda inom kommunernas socialväsande behöver likaså utbildning i tillämpandet av nya regler.

De tidsfrister som föreslås när det gäller utredning av servicebehovet och fattandet av förvaltningsbeslut kan under den första tiden efter lagens ikraftträdande förutsätta att kommunerna i viss mån inom socialväsandet utökar de anställdas arbetsinsats med tanke på verkställigheten av socialservicen. Också när det gäller att vänja sig vid tillämpandet av nya bestämmelser om personlig assistans står kommunerna inför liknande utmaningar. De uppgifter som nämns ovan antas höra till i första hand socialhandedlarnas och socialar-

betarnas arbetsfält.

Till den del de föreslagna ändringarna kan anses utöka kommunernas lagstadgade skyldigheter, antas ändringarna innebära att kommunernas behov av anställda inom socialväsendet ökar med uppskattningsvis sammanlagt 18—22 årsverken i hela landet. För kommunerna innebär detta merkostnader på ca 900 600 euro på årsnivå, om kostnaden för ett årsverke antas vara i genomsnitt 40 000—50 000 euro. År 2009 beräknas kommunernas merkostnader vara ca 300 200 euro, eftersom reformen föreslås träda i kraft vid ingången av september. Statens andel av kostnadsökningen är 34,64 %, dvs. 104 000 euro. Kostnadsökningen har beaktats vid dimensioneringen av statsandelen till kommunerna under moment 33.60 i statsbudgeten för 2009.

Verkställandet av reformen om personlig assistans förutsätter att social- och hälsovårdsministeriet, och till en del också statsförvaltningen under ministeriet, satsar på att informera om reformen och också på utbildning och handledning. Avsikten är att rekommendationer om hur reformen ska tolkas utarbetas i samarbete med de olika aktörerna och att rekommendationerna sprids på fältet via bl.a. elektroniska informationskanaler, ungefär på samma sätt som när den nya barnskyddslagen var aktuell. På det sättet kan man bidra till att de avgöranden som görs i klientarbetet utformas så att de är enhetliga och lagenliga till sitt innehåll.

Trots detta är det sannolikt att man, åtminstone i initialskedet, i en del fall kommer att bli tvungen att gå till domstol för att få klarhet i vilken tolkningspraxis som ska gälla. Personlig assistans är en i 8 § 2 mom. i handikappservicelagen avsedd sådan serviceform, beträffande vilken det i enlighet med 19 § inte krävs besvärstillstånd för att hos högsta förvaltningsdomstolen söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut.

4.3. Andra samhälleliga konsekvenser

4.3.1. Konsekvenser för klienternas ställning

De föreslagna bestämmelserna om utredning av klientens servicebehov, uppgörande

av en serviceplan och införande av en tidsfrist för behandlingen av ärenden som gäller handikappservice förbättrar de handikappades ställning och rättsskydd inom socialvården. Jämlikheten mellan medborgarna ökar, om reformens mål att minska de regionala skillnaderna förverkligas också i de beslutsprocesser som rör handikappservicen.

Förslagen om personlig assistans bedöms främja tillgodoseendet av gravt handikappade personers grundläggande rättigheter, såsom jämlikhet, självbestämmanderätt, rörelsefrihet, personlig frihet och trygghet samt personlig integritet.

Gravt handikappades möjligheter att medverka i och påverka olika samhälleliga funktioner, arbetslivet och studier ökar genom tillgången till personlig assistans. De ökade möjligheterna att ta egna initiativ och att medverka har positiva konsekvenser för de funktionshindrade medborgarnas ställning i samhället och för verksamheten i hela det civila samhället. De gravt handikappades resurser kan i och med reformen utnyttjas bättre än för närvarande. Detta främjar de handikappades eget psykiska och fysiska välbefinnande, och samtidigt minskar behovet av andra serviceinsatser inom social- och hälsovården. Möjligheten för gravt handikappade att delta i skötseln av de gemensamma frågorna gagnar hela samhället.

Den personliga assistansen öppnar nya möjligheter också för gravt handikappade att utöva socialt umgänge på jämlika grunder. Möjligheten att få individuell personlig assistans för aktiviteter utanför hemmet innebär att i synnerhet gravt handikappade, som är beroende av boendeservice eller som bor hemma och får hjälp av sina anhöriga, erbjuds ökade möjligheter att enligt egna val delta i olika aktiviteter utanför hemmet.

Bestämmelserna om att personlig assistans ingår i kommunernas särskilda skyldighet att ordna service innebär att kommunerna ska ge denna serviceform prioritet i förhållande till de anslagsbundna service- och stödinsatserna. Om kommunens ekonomiska resurser inte räcker till för att tillgodose allt behov av service och stöd, kan ställningen försvagas för de klienter som behöver anslagsbundna service- och stödinsatser. En utveckling i sistnämnda riktning kommer att beaktas när

verkställandet av reformen följs upp, och avsikten är att eventuella behov av lagändringar som gäller handikappservicen ses över när totalrevideringen av handikapplagstiftningen fortsätter.

För de utvecklingsstörda personernas del innebär bestämmelsen om att de i första hand ska omfattas av handikappservicelagen att de utvecklingsstördas jämlikhet stärks i juridiskt avseende. Samtidigt är denna ändring ägnad att reducera den föråldrade uppdelningen mellan utvecklingsstörda och andra handikappade. Detta är en betydelsefull förändring både i handikappolitiskt avseende och med tanke på utvecklingsstörda personers mänskliga rättigheter.

4.3.2. *Konsekvenser för sysselsättningen och arbetslivet*

Genom personlig assistans främjas och möjliggörs gravt handikappade personers inträde på arbetsmarknaden och möjligheter att kvarstå där. Samtidigt minskar det ansvar som anhöriga och andra närstående till gravt handikappade har när det gäller att hjälpa, och de anhöriga och närstående får därmed ökade möjligheter att förvärvsarbeta utanför hemmet.

Det ökade behovet av assistenter förbättrar sysselsättningen och skapar också nya arbetsplatser t.ex. på landsbygden för personer som inte har varit stadigvarande sysselsatta.

Handikapporganisationerna har startat många projekt som syftar till att utveckla den personliga assistansen i form av bl.a. olika typer av center för personlig assistans. Konsolidering av den lagstiftning som gäller personlig assistans och breddning av sätten att ordna assistans främjar också genomförandet av sådana projekt, vilket i sin tur underlättar arbetet för de kommunanställda som ansvarar för handikappservicen och hjälper dem att ordna verksamheten kostnadseffektivt. De regionala centren för personlig assistans avses ge möjligheter till ett mångsidigt stöd för både gravt handikappade arbetsgivare och för assistenter. Centren kan hjälpa vid rekrytering av assistenter och vikarier samt vid löneutbetalning och andra administrativa ärenden. Vidare kan centren erbjuda utbildning, handledning och rådgivning.

5. Uppföljning av verkställandet av reformen

Bestämmelsen om att personlig assistans är en subjektiv rätt är en betydelsefull principiell reform både för de gravt handikappade klienterna och för kommunerna som ska ansvara för att servicen ordnas. I samband med beredningen har det framförts motstridiga bedömningar om i vilken grad reformen leder till ökad efterfrågan på service och till ökade kostnader för kommunernas del. Bland annat därför är det viktigt att man i synnerhet under de första åren följer verkställandet av reformen. Social- och hälsovårdsministeriet startar en särskild uppföljning av verkställandet och konsekvenserna av reformen. På basis av uppföljningen görs en utvärdering av hur den föreslagna lagstiftningen fungerar i sin helhet samt dryftas eventuella kompletteringsbehov.

I fråga om genomförandet av uppföljningen åren 2009—2013 överenskomts i resultatavtalet mellan dels den nya myndighet som grundas i stället för Forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården och Folkhälsoinstitutet, dels social- och hälsovårdsministeriet. Myndigheten ska årligen, efter det att kommunernas bokslut har blivit klara, till ministeriet lämna uppgifter om verkställandet av reformen. Social- och hälsovårdsministeriet ska årligen lämna en utredning om kostnadsutvecklingen till delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Om uppföljningen visar att kommunernas kostnader överstiger uppskattningen enligt denna proposition, ska statens andel av ökningen finansieras inom ramarna för statsfinanserna, via fördelningen av de anslag som anvisats social- och hälsovården.

Den ovan beskrivna uppföljningen hänför sig inte till den i lagen om statsandelar till kommunerna (1147/1996) avsedda kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna eller till justeringen av den.

6. Beredningen av propositionen

6.1. Beredningsmaterial

Vid beredningen har man beaktat det material som influtit under den tid då projektet för

en totalrevision av handikapplagstiftningen har pågått. Utredaren Jukka Kumpuvuori gjorde med tanke på totalrevisionen en juridisk prestudie om samordning av lagen om service och stöd på grund av handikapp och lagen om specialomsorger om utvecklingsstörda (STM 2004:14) och utredaren Erkki Paara gjorde en utredning om organiseringen av förvaltningen och finansieringen av tjänster som personer med grava handikapp och flerhandikappade personer behöver samt om tryggheten av den specialexpertis som tjänsterna förutsätter (STM 2005:4). Utredningarna och utlåtandena om dem har använts som underlag vid beredningen. Vidare har man vid den aktuella beredningen beaktat sådant material som influerat vid tidigare expertberedningar samt även material som hänger samman med hörandet av olika intressegrupper.

Vidare omfattar bakgrundsmaterialet den handikappolitiska redogörelsen från 2006 och det material som redogörelsen bygger på samt utredaren Jukka Kumpuvuoris rapport om begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna i ordnandet av tjänster för utvecklingsstörda personer (STM 2006:45) och rapporten av den expertgrupp som utredde vården av andningsförlamningspatienter (STM 2006:61).

I fråga om lagen om utvecklingsstörda och tjänster för utvecklingsstörda personer har man vid beredningen beaktat Aila Kumpulainens utredning om tjänster för utvecklingsstörda personer 2004 (STM 2007:30) och utredaren Markku Niemeläs rapport om individuellt boende för utvecklingsstörda personer (STM 2007:73).

6.2. Hörande av intressegrupper och beaktande av utlåtanden

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Beredningen baserar sig på det ovan nämnda material som har influerat under revideringen av handikapplagstiftningen. Vid beredningen av propositionen har man i många olika skeden träffat och hört företrädare för både Vammaisfoorumi ry – Handikappforum rf och Finlands Kommunförbund. Propositionens innehåll har också diskuterats i Riksfattande handikapprådet, till vilket de centrala intressegrupperna inom genomförandet av handikappolitiken hör. Dessutom har beredningen på olika sätt stått i kontakt med experter på handikappservice från ett flertal kommuner, olika handikapporganisationer samt från forsknings- och utvecklingscentralen för social- och hälsovården.

Till följd av den snäva beredningstidtabellen har förslaget inte sänts på remiss, men vid beredningen har man beaktat och samordnat både kommunsektorns och handikapporganisationernas åsikter.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den socialpolitiska ministerarbetsgruppen.

7. Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2009 och avses bli behandlad i samband med den.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag**1.1. Lagen om service och stöd på grund av handikapp**

3 §. Ansvar för service och stöd. Enligt den gällande paragrafen ska kommunerna sörja för att service och stöd för handikappade ordnas. Det är viktigt att man vid ordnandet av servicen och stödet respekterar den handikappades självbestämmanderätt och fäster särskild vikt vid det hjälpbehov som hans eller hennes funktionshinder eller sjukdom orsakar samt vid den handikappades individuella livssituation. Därför föreslås att till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., i vilket man betonar vikten av att det individuella hjälpbehovet beaktas när handikappservice ordnas. Detta innebär att i synnerhet de bestämmelser om klientens självbestämmanderätt och medbestämmande som ingår i 8 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården ska beaktas.

Tillämpandet av 8 § i klientlagen innebär i fråga om handikappservicen bl.a. att den handikappade ska ges möjlighet att delta i och påverka besluten om hurudana service- och stödsatser som ordnas för honom eller henne och på vilket sätt insatserna genomförs så, att de på bästa sätt främjar den handikappades självbestämmanderätt och ökar hans eller hennes möjligheter att vara verksam och delta som jämbördig samhällsmedlem. I synnerhet när det är fråga om service och stöd som påverkar tillgodoseendet av den handikappades personliga frihet, integritetsskydd och självbestämmanderätt bör man i första hand beakta dels den handikappades egen uppfattning om sitt behov av hjälp eller service, dels det sätt på vilket servicen ordnas. De ovan avsedda situationerna ansluter sig till ordnandet av service som gäller bl.a. personlig assistans och boende.

3 a §. Utredning av klientens servicebehov samt uppgörande av en serviceplan. I det föreslagna 1 mom. ingår bestämmelser om behovet av att reda ut behovet av handikappservice och stödsatser. Enligt förslaget ska utredningen inledas utan dröjsmål efter det att den handikappade själv eller hans eller

hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet har tagit kontakt med kommunen för att få service. Den kontakt som avses i bestämmelsen kan vara antingen muntlig – t.ex. ett personligt besök eller ett telefonsamtal – eller så kan kontakten bestå av en skriftlig förfrågan eller ansökan.

Den föreslagna bestämmelsen avses komplettera 40 a § i socialvårdslagen i vilken föreskrivs om bedömningen av behovet av socialservice. Enligt 1 mom. i nämnda paragraf ska, i brådskande fall, behovet av socialservice bedömas utan dröjsmål. Bestämmelsen gäller behovet av alla former av socialservice och alla personer som är i behov av sådan service, vilket innebär att bestämmelsen tillämpas också på all service enligt handikappservicelagen och på de personer som behöver servicen i fråga. Den föreslagna lagen medför ingen förändring i förhållande till det ovan konstaterade.

I 40 a § 2 mom. i socialvårdslagen föreskrivs om klientens rätt att i andra än i brådskande fall inom sju vardagar bli tillhandahållen bedömning av behovet av socialservice. Tidsfristen börjar löpa när klienten eller hans eller hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet, för att få service har tagit kontakt med kommunens myndigheter. Nuvarande 2 mom. i 40 a § i socialvårdslagen gäller endast åldringar som har fyllt 80 år och de handikappade personer som är berättigade till det högsta vårdbidraget för pensionstagare enligt lagen om handikappförmåner (570/2007). I den föreslagna bestämmelsen anges samma maximitid som i 40 a § 2 mom. i socialvårdslagen. Bedömningen av behovet av service och stöd ska, enligt förslaget, inledas senast den sjunde vardagen efter det att kontakt har tagits för erhållande av service. Den kontakt som avses i den föreslagna bestämmelsen kan komma från samma aktörer som avses i 40 a § i socialvårdslagen. Kommunens skyldighet att inleda en utredning av servicebehovet inom utsatt tid avses gälla alla funktionshindrade personer som är i behov av service enligt handikappservicelagen.

Avsikten är att en funktionshindrad persons

servicebehov ska utredas i den omfattning som hans eller hennes situation eller förhållanden förutsätter. I regel ska ett hembesök göras hos klienten eller ett personligt sammanträffande ordnas, så att en yrkesutbildad person inom social- och hälsovården får en uppfattning om klientens situation och funktionsförmåga. I handikappserviceärenden behövs det ibland, beroende på arten av den handikappades skada eller sjukdom och de övriga omständigheterna, utredningar också av andra myndigheter och experter. Vid behov kan man använda tillgängliga metoder som lämpar sig för bedömning av handikappade personers funktionsförmåga. Vid utredningen av servicebehovet måste tillräckligt avseende fästas också vid yrkesskickligheten hos dem som gör utredningen.

Enligt 8 § 1 mom. i klientlagen ska när socialvård ordnas i första hand klientens önskemål och åsikt beaktas och klientens självbestämmanderätt också i övrigt respekteras. Enligt den principen ska inte heller, om den handikappade motsätter sig, en utredning av servicebehovet inledas eller en påbörjad utredning fortgå. Innan åtgärder frångås ska klienten dock i tillräcklig utsträckning ges en i 5 § i klientlagen nämnd utredning om klientens rättigheter och skyldigheter samt om de olika alternativ och deras verkningar som är av betydelse för klientens sak.

I det föreslagna 2 mom. ingår en bestämmelse om en serviceplan. Enligt bestämmelsen ska serviceplanen göras upp utan obehövat dröjsmål. I övrigt ska planen göras upp på det sätt som bestäms i 7 § i klientlagen. Hänvisningen till klientlagen innebär för det första att en serviceplan alltid måste göras upp om det inte är fråga om tillfällig rådgivning och handledning eller om det inte i övrigt är uppenbart onödigt att utarbeta en plan (7 § 1 mom. i klientlagen). För det andra innebär hänvisningen att planen, om det inte finns något uppenbart hinder för det, i regel ska göras upp i samförstånd med klienten samt, i vissa fall, i samförstånd också med klientens lagliga företrädare, en anhörig till klienten eller någon annan klienten närstående (7 § 2 mom. i klientlagen).

Naturligtvis ska också de övriga bestämmelserna i klientlagen beaktas när en serviceplan görs upp. Enligt klientlagen ska soci-

alvårdspersonalen för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak (5 §). Vidare ska klienten ges möjlighet att delta i och påverka planeringen och genomförandet av de tjänster som tillhandahålls honom eller henne och klientens självbestämmanderätt ska respekteras (8 §). Om en myndig klient på grund av sjukdom eller nedsatt psykisk funktionsförmåga eller av någon annan motsvarande orsak inte kan delta i och påverka planeringen och genomförandet av de tjänster som tillhandahålls klienten eller de andra åtgärder som anknyter till den socialvård som ges klienten eller inte kan förstå föreslagna alternativa lösningar eller beslutens verkningar, ska klientens vilja utredas i samråd med klientens lagliga företrädare, en anhörig eller någon annan närstående (9 §). En minderårig klients önskemål och åsikt ska utredas och beaktas på det sätt som klientens ålder och utvecklingsnivå förutsätter (10 §).

Serviceplanen är till sin karaktär inte ett sådant dokument, på basis av vilket klienten kan kräva service och stöd som anges i planen, utan beviljandet av dessa insatser avgörs separat genom förvaltningsbeslut som föregås av en ansökan som klienten eller dennes företrädare gör. Avsikten är att de omständigheter som hänför sig till klientens individuella servicebehov och livssituation och som är relevanta när beslutet om servicens innehåll, genomförandemetod och omfattning fattas ska framgå tillräckligt detaljerat av serviceplanen. Utgångspunkten ska vara att sådana omständigheter som har antecknats i serviceplanen inte utan motiverade skäl ska kunna åsidosättas i beslutsfattandet. Eftersom serviceplanens betydelse i förhållande till förvaltningsbeslutet om service och stöd kan vara oklar för klienten ska socialvårdspersonalen i enlighet med 5 § i klientlagen för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och i samband med utarbetandet av serviceplanen ge klienten anvisningar om hur de behövliga ansökningarna görs för erhållande av service och stöd.

I det föreslagna 2 mom. ingår också en bestämmelse om översyn av serviceplanen. Bestämmelsen motsvarar den ståndpunkt i

förarbetena (RP 137/1999) till klientlagen, enligt vilken planen, när verksamheten framskrider, smidigt ska kunna ändras när klientens behov eller omständigheterna i övrigt förändras. I en serviceplan kan konkret nämnas hur ofta planen ska ses över. Den handikappades individuella livssituation påverkar tidsintervallet för översynen. Det är under alla omständigheter motiverat att med minst 2—3 års mellanrum bedöma och se över planen med klienten eller med dennes lagliga företrädare, en anhörig till klienten eller någon annan som står klienten nära.

I det föreslagna 3 mom. föreskrivs att förvaltningsbeslut om service och stöd ska fattas utan dröjsmål. Besluten ska i samtliga fall fattas utan obefogat dröjsmål. Tiden för fattandet av beslut ska enligt huvudregeln vara högst tre månader från det att den handikappade eller hans eller hennes företrädare har ansökt om service eller stöd hos den myndighet som ansvarar för socialservicen. Om utredningen av ärendet av något särskilt skäl kräver längre behandlingstid ska undantag från denna tidsfrist kunna göras. Om ett handikapp eller en sjukdom t.ex. är av ovanlig art kan utredningen av servicebehovet och ordnandet av service och stöd ta mer än tre månader i anspråk. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska ärendet också då behandlas utan obefogat dröjsmål. Det är viktigt att se till att onödig vård på sjukhus eller anstaltsvård undviks.

4 §. Lagens förhållande till annan lagstiftning. Den första meningen i det föreslagna 1 mom. motsvarar i sak de gällande bestämmelserna, enligt vilka service och stöd enligt handikappservicelagen ska ordnas, om en handikappad inte enligt någon annan lag får sådan service eller sådant stöd som är tillräckligt och lämpligt för honom eller henne. Bestämmelsen återspeglar den princip som har antagits inom socialvårdslagstiftningen och enligt vilken allmän, för alla klientgrupper avsedd service är av primär natur.

I den andra meningen i det föreslagna 1 mom. föreskrivs om handikappservicelagens samband med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (lagen om utvecklingsstörda, 519/1977). För närvarande är både handikappservicelagen och lagen om utvecklingsstörda definierade så att de är av

subsidiär natur. Enligt rådande tolkningspraxis har lagen om utvecklingsstörda i förhållande till handikappservicelagen betraktats som en speciallag som ska tillämpas primärt. Den föreslagna bestämmelsen förändrar den nuvarande situationen. Enligt den föreslagna huvudregeln ska också den specialservice som i 1 § i lagen om utvecklingsstörda avsedda personer behöver till följd av sitt handikapp primärt ordnas med stöd av handikappservicelagen. Enligt 1 § i lagen om utvecklingsstörda innehåller lagen bestämmelser om specialomsorger om personer som på grund av medfödd eller i utvecklingsåldern erhållen sjukdom, defekt eller skada hämmats eller störts i sin utveckling eller sina psykiska funktioner.

Genom den föreslagna bestämmelsen förtydligas samordningen av lagen om utvecklingsstörda och handikappservicelagen. Genom bestämmelsen avser man närmast att se till att de utvecklingsstörda personer som är handikappade eller gravt handikappade på det sätt som avses i handikappservicelagen primärt ska få sådan service och sådant stöd som avses i handikappservicelagstiftningen med stöd av denna lagstiftning.

Avsikten med bestämmelsen är inte att man med stöd av handikappservicelagen till kommunerna överför uppgifter som ingår i ordnandet av specialomsorger om utvecklingsstörda, och bestämmelsen innebär inte heller annars att man ingriper i ordnandet av specialomsorgsservice för personer som är i behov av specialomsorg. För utvecklingsstörda personer kan, enligt förslaget, alltså ordnas service med stöd av lagen om utvecklingsstörda, om servicen med stöd av handikappservicelagen inte är tillräcklig eller lämplig för klienten. Om en utvecklingsstörd person är i behov av t.ex. familjevård, ordnas sådan med stöd av lagen om utvecklingsstörda eftersom nämnda typ av service inte ingår i handikappservicelagens serviceurval. Likaså är avsikten att service som förutsätter sådan synnerligen krävande specialkompetens som omspannar många sektorer samt sådan service som förutsätter vård och tillsyn dygnet runt alltså ska kunna ordnas för utvecklingsstörda personer med stöd av lagen om utvecklingsstörda. I dessa fall är den service och de stödinsatser som handikappservicela-

gen erbjuder inte tillräckliga och lämpliga med tanke på klientens servicebehov. Service enligt lagen om utvecklingsstörda kan vara primär också i det fallet att detta, med beaktande av t.ex. bestämmelserna om klientavgifter, är betydligt fördelaktigare för klienten än motsvarande service enligt handikappservicelagen. Bl.a. den färdtjänst som ingår i specialomsorgerna bör sålunda ordnas med stöd av lagen om utvecklingsstörda, eftersom tjänsten då är avgiftsfri, medan däremot en avgift kan tas ut för färdtjänst enligt handikappservicelagen.

Till den del man övergår till att ordna service för utvecklingsstörda personer med stöd av handikappservicelagen i stället för med stöd av lagen om utvecklingsstörda, slopas servicen i det specialomsorgsprogram som avses i lagen om utvecklingsstörda. Enligt 34 § i lagen om utvecklingsstörda ska ett specialomsorgsprogram göras upp för varje sådan person i kommunen som är i behov av specialomsorger. I programmet antecknas all den service som behövs för genomförande av specialomsorg och som ordnas med stöd av lagen om utvecklingsstörda. Specialomsorgsprogrammet ska göras upp i samarbete med klienten och hans eller hennes intressebevakare eller vårdnadshavare samt med socialnämnden. Programmet godkänns av ledargruppen för specialomsorger, eller, inom gränser som den bestämt, den ansvariga föreståndaren för en verksamhetsenhet. Specialomsorgsprogrammet är till sin karaktär ett förvaltningsbeslut i vilket ändring kan sökas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan bestämma att programmet ska ändras, ifall det inte är ändamålsenligt.

8 §. Service för handikappade. Det föreslås att till 2 mom., i fråga om kommunens särskilda skyldighet att ordna service, fogas en bestämmelse om gravt handikappade personers rätt att få personlig assistans. Personlig assistans hör till den service som avses i 19 § 1 mom. i handikappservicelagen och beträffande vilken besvärstillstånd inte krävs för sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Avsikten är att man i den individuella serviceplan som avses i 3 a § och som ska göras upp för en handikappad person definierar dels på vilket sätt den personliga assistansen och an-

nan service som gravt handikappade är i behov av ska ordnas, dels av vilken omfattning hjälpen ska vara. I de föreslagna 8 c och 8 d § föreskrivs om innehållet i och förutsättningarna för erhållande av personlig assistans samt om sätten att ordna sådan.

Det föreslås att det omnämnande av behovet av anstaltsvård som ingår i slutet av nuvarande 2 mom. och som uttrycker ett hinder för att ordna serviceboende ska formuleras om och preciseras. Enligt förslaget har kommunen inte skyldighet att ordna serviceboende eller personlig assistans för sådana mycket gravt handikappade eller flerhandikappade personer i fråga om vilka tillräckliga omsorg som behövs till följd av ett gravt handikapp eller sjukdom inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården, utan för vilkas del det behövs i huvudsak fortlöpande eller långvarig kompetens inom sjukvården eller annan specialkompetens. Bestämmelsen omfattar också de situationer där en person på grund av sitt behov av service och vård redan är i anstaltsvård av motiverade skäl.

Det föreslås att ett nytt 3 mom. fogas till paragrafen. Momentet innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning. Bemyndigandet gäller i första hand innehållet i den rehabiliteringshandledning och anpassningsträning som nämns i 8 § 1 mom. i den nuvarande lagen. Bestämmelser om innehållet i rehabiliteringshandledningen ingår i 14 § i handikappserviceförordningen och bestämmelser om innehållet i anpassningsträningen ingår i 15 § i förordningen. Bemyndigandet gäller dessutom innehållet i och ordnandet av sådan färdtjänst och sådant serviceboende som nämns i 8 § 2 mom. i föreliggande lagförslag. Bestämmelser om färdtjänst och serviceboende ingår i 4—6 § respektive 10 och 11 § i handikappserviceförordningen. Genom den föreslagna bestämmelsen försöker man se till att den nuvarande regleringen på förordningsnivå bättre än för närvarande ska motsvara de förutsättningar för utfärdande av förordningar som anges i 80 § i grundlagen. Avsikten är inte att i detta sammanhang ändra innehållet i förordningen. Avsikten är att författningsnivån och innehållet i fråga om de bestämmelser som för närvarande är på förordningsnivå ska bedömas mer ingående i nästa skede av den totalreform som gäller

lagstiftningen om handikappservice.

8 c §. Personlig assistans. I den föreslagna paragrafen bestäms om innehållet i den personliga assistansen och om förutsättningarna för erhållande av sådan. På samma sätt som när det gäller andra typer av service och stöd avsedda för gravt handikappade personer ska också, enligt 1 mom., tillhandahållandet av personlig assistans förutsätta att hjälpen är nödvändig i förhållande till den gravt handikappades individuella hjälpbehov. Personlig assistans ska enligt förslaget ordnas i fråga om de funktioner som nämns i 1 mom. och som en gravt handikappad person inte klarar utan en annan persons hjälp.

Personlig assistans kännetecknas av att den person som behöver assistans har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den. Om behovet av hjälp och assistans i första hand grundar sig på omsorg, vård och tillsyn, bör behovet tillgodoses på annat sätt än genom personlig assistans.

En gravt handikappad persons behov av assistans begränsar sig inte enbart till funktioner som sker hemma, utan han eller hon behöver i motsvarande funktioner assistans också utanför hemmet. Därför täcker den personliga assistansen också andra sektorer i livet än boende och funktioner i hemmet.

Enligt det föreslagna 1 mom. hör till personlig assistans för det första assistansen av en gravt handikappad person i hans eller hennes dagliga sysslor hemma eller utanför hemmet. Med begreppet dagliga sysslor avses sysslor som utförs antingen varje dag eller mer sällan, men dock upprepade gånger med vissa tidsintervall. Som dagliga sysslor betraktas de sysslor som generellt hör till funktionerna i livet. Till de dagliga sysslorna hör bl.a. transporter och annan förflyttning, påklädning, skötsel av den personliga hygien, kläd- och matservice, skötsel av ordningen i hemmet och uträttande av ärenden. Avsikten är vidare att en gravt handikappad person genom tillgång till personlig assistans ska beredas tillfälle att delta i de dagliga sysslor som gäller ett barn i den handikappades vårdnad eller vård. I fråga om gravt handikappade personer som omfattas av serviceboende eller annan boendeservice i enlighet med handikappservicelagen innebär förslaget att behovet av hjälp i de dagliga sysslorna

hemma alltså ska kunna tryggas med hjälp som de anställda vid en boendeserviceenhet tillhandahåller. I dessa fall gäller den i 8 c § avsedda personliga assistansen närmast de dagliga sysslor som äger rum utanför hemmet.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska den personliga assistansen omfatta också arbete och studier, fritidsaktiviteter, samhälls- och verksamhet samt upprätthållande av sociala kontakter. Avsikten är att arbete och studier ska definieras enligt samma utgångspunkter som inom rättspraxis gällande gravt handikappade personers arbets- och studieresor i anslutning till färdtjänst. Med arbete avses dels verksamhet som baserar sig på ett anställningsförhållande, dels också företagsverksamhet. Med studier avses här sådana studier som leder till en examen eller ett yrke eller som stärker en gravt handikappad persons yrkesskicklighet och förbättrar hans eller hennes möjligheter att bli sysselsatt. Andra former av studier betraktas som fritidsaktiviteter, och personlig assistans avses i dessa fall bli ordnad i enlighet med 8 c § 5 mom. Genom personlig assistans i upprätthållandet av sociala kontakter bereds en gravt handikappad möjlighet att bl.a. träffa sina vänner och släktingar samt andra människor utanför hemmet.

I det föreslagna 3 mom. definieras begreppet gravt handikappad i förhållande till personlig assistans. I likhet med annan handikappservice som kommunen har särskild skyldighet att ordna ska också den personliga assistansen tillhandahållas personer med gravt handikapp. Detta överensstämmer med motiveringarna i förarbetena till den nuvarande lagen och förordningen samt med vedertagen tillämpningspraxis. I 9 § 1 mom. i den gällande lagen föreskrivs om ersättning för kostnader för avlönande av en personlig hjälpare. Enligt lagrummets formulering gäller detta också andra än gravt handikappade. I detaljmotiveringen i den regeringsproposition (RP 219/1986) som ledde till att lagen stiftades konstateras dock uttryckligen att "med hjälp av personligt biträde ökas och upprätthålls en svårt handikappad persons verksamhets- och engagemangsmöjligheter." Närmare bestämmelser om ersättande av lönekostnaderna för en personlig hjälpare ingår

i 16 § i den gällande handikappserviceförordningen. Enligt 16 § kan kostnaderna för avlönande av en personlig hjälpare ersättas för en sådan handikappad som i stor utsträckning behöver en annan persons hjälp hemma i ärenden som hör till det dagliga livet eller utanför hemmet för uträttande av ärenden, vid studier, fritidsaktiviteter, arbete och samhällsverksamhet i allmänhet. I motiveringspromemorian till förordningen konstaterades bl.a. att endast synnerligen gravt handikappade personer kommer i fråga, och att dessa vid behov ska handledas och bistås i ärenden som gäller avlönandet av en hjälpare.

Enligt den föreslagna bestämmelsen anses som gravt handikappad och i nödvändigt behov av personlig assistans den person vara, vars hjälpbehov beror på ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom och inte på sjukdomar och funktionshinder som i främsta hand har samband med normalt åldrande. Utifrån handikappets eller sjukdomens art eller en diagnos ska ingen kategori i sig vara utesluten vid tillämpning av bestämmelsen. Bl.a. multipel skleros, vissa muskelsjukdomar och ALS är sjukdomar som framskrider och som kraftigt kan påverka personens funktionsförmåga. I fråga om t.ex. vissa medfödda ovanliga sjukdomar samt vid postpolio-syndrom som kan hänföra sig till polio, kan hjälpbehovet öka när sjukdomen framskrider. Ett handikapp eller en sjukdom betraktas som långvarig också i situationer där de av sjukdomen orsakade begränsningarna i personens funktionsförmåga varierar. I dessa fall orsakar funktionshindret inte nödvändigtvis ett fortlöpande hjälpbehov, men om handikappet eller sjukdomen förvärras kan hjälpbehovet vara mycket stort – detta gäller t.ex. svårbehandlade epilepsier och vissa neurologiska sjukdomar. I allmänhet är det skäl att även annars – också i fråga om s.k. bestående handikapp – beakta variationer i hjälpbehovet. Det är typiskt att en person behöver mer hjälp i skeden då livssituationen förändras, bl.a. när personen i fråga åker hem från rehabilitering eller hemifrån för att börja studera, än eventuellt senare när situationen har stabiliserat sig.

I handikappservicelagen anges inte heller för närvarande någon övre eller nedre ålders-

gräns för mottagande av service och stöd, utan det enda kriteriet är det behov som en persons handikapp eller sjukdom föranleder samt, i fråga om service och stöd som kommunen har särskild skyldighet att ordna, ett separat definierat gravt handikapp. Ett gravt handikapp medför i många fall funktionshinder som pågår hela livet, vilket ska beaktas när man bedömer sättet att ordna service och stöd samt åtgärdernas tillräcklighet i förhållande till den gravt handikappades livssituation. Också äldre handikappade personer samt de som blivit funktionshindrade vid högre ålder har på grund av sitt handikapp rätt till service och stöd på samma grunder som andra handikappade. Det går att skilja mellan å ena sidan funktionshinder som hänför sig till åldrande och, å andra sidan, åldrande av normal karaktär. Enligt förslaget ska sådant behov av hjälp och stöd som i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande fortfarande inte omfattas av handikappservicelagen. Detta behov ska tillgodoses med stöd av annan allmän lagstiftning och speciallagstiftning inom social- och hälsovården.

I det föreslagna 3 mom. föreskrivs vidare att en person betraktas som gravt handikappad med avseende på personlig assistans om han eller hon till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i 1 mom. Dessutom förutsätts att assistansen behövs upprepade gånger. Med detta avses dels ett till sin omfattning stort hjälpbehov som är av fortgående natur och som förekommer olika tider på dygnet, dels hjälpbehov av mindre omfattning som dock förekommer upprepade gånger och där klienten oundgängligen behöver hjälp. Sistnämnda situation gäller t.ex. synskadade personer som klarar sig själva i en bekant omgivning, men som dock i vissa funktioner, framför allt utanför hemmet, nödvändigt och upprepade gånger behöver hjälp av någon annan. Också när det gäller t.ex. neurologiska skador och utvecklingsskador kan gestaltningssproblem förekomma i en obekant omgivning. Vid bedömning av behovet av personlig assistans är det viktigt att skapa sig en uppfattning om

personens förmåga att klara de i paragrafen nämnda funktionerna utan en annan persons hjälp eller inte. Likaså bör man granska genom vilken metod att ordna hjälp man kan trygga syftet med handikappservicelagen och också tillgodoseendet av individens rättigheter enligt grundlagen.

I 4 och 5 mom. föreslås bestämmelser om omfattningen av personlig assistans. Bestämmelserna i 4 mom. gäller personlig assistans som ska ordnas med tanke på de dagliga sysslorna och i anslutning till arbete och studier. För tryggandet av den oundgängliga omsorg som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen ska för gravt handikappade personer ordnas den hjälp som de behöver i de dagliga sysslorna hemma och utanför hemmet. Detta är en förutsättning för att en gravt handikappad ska kunna vara verksam utanför hemmet samt kapabel att arbeta och studera. Också i anslutning till arbete och studier bör assistans ordnas i den omfattning som en gravt handikappad person nödvändigt behöver för att klara dessa funktioner.

Till denna del motsvarar lagförslaget den princip som antagits i bestämmelserna om färdjänst. Enligt 6 § i handikappserviceförordningen ska färdtjänst för gravt handikappade personer också ordnas i den omfattning som är nödvändig i anslutning till arbete och studier. I bestämmelsen definieras det minimiantal resor – aderton enkelresor per månad – som kan användas för andra ändamål. På motsvarande sätt har minimiantalet tolkningstimmar under ett kalenderår angetts i de bestämmelser om tolkningstjänst som ingår i 8 a § i handikappservicelagen. Regeln gäller inte tolkning i anslutning till studier, utan den tjänsten ska ordnas i den utsträckning det är nödvändigt för personen i fråga.

Också personlig assistans för fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och upprätthållande av sociala kontakter ska enligt förslaget ordnas enligt ett visst timantal. Beträffande detta föreskrivs i det föreslagna 5 mom. För de ovan nämnda ändamålen ska i regel ordnas personlig assistans minst 30 timmar per månad. Vid dimensionering av timantalet är det skäl att beakta det i serviceplanen definierade individuella hjälpbehovet och den gravt handikappade personens livssituation i sin helhet. Det är önskvärt att man i service-

planen gör en bedömning av vilket antal timmar som i genomsnitt behövs för personlig assistans för de ändamål som nämns i den föreslagna paragrafen.

Timantalet kan också vara lägre än det som huvudregeln anger, om ett lägre timantal räcker för att trygga en gravt handikappad persons nödvändiga behov av hjälp. Ett motiverat skäl till ett lägre timantal är t.ex. att den gravt handikappade själv anser att färre timmar räcker till utifrån det personliga hjälpbehovet. Under lagberedningen har handikapporganisationerna tydligt konstaterat att ingen person, om det inte absolut behövs, vill dela sina personliga och mest intima angelägenheter med en utomstående assistent.

8 d §. Sätt att ordna personlig assistans. I det föreslagna 1 mom. bestäms om faktorer som ska beaktas när personlig assistans ordnas. Bestämmelsen gäller både beslutsfattandet och verkställigheten av beslutet. Enligt förslaget ska man i båda skedena respektera klientens självbestämmanderätt genom att beakta hans eller hennes önskemål och åsikter om hur den personliga assistansen bör ordnas för att på bästa sätt främja klientens självständiga liv och medbestämmande och så att assistansen motsvarar klientens individuella hjälpbehov och livssituation. Vidare ska man genom sättet att ordna personlig assistans stödja och främja den gravt handikappades jämlika rätt att leva i samhället samt hjälpa honom eller henne att göra samma typ av val som andra människor.

I 2 mom. anges olika sätt att ordna personlig assistans. I 1 punkten föreskrivs om ett system av samma typ som det nuvarande systemet med personlig assistans. Den gravt handikappade personen är assistentens arbetsgivare och får av kommunen ersättning för kostnaderna för avlönande av assistenten och för andra nödvändiga och skäligena utgifter för anlitandet av en assistent. Detta förslag motsvarar det system som föreskrivs i 16 § i den gällande handikappserviceförordningen. I kostnaderna för avlönandet av en personlig assistent ingår, utöver lönen till assistenten, de lagstadgade avgifter och ersättningar som en arbetsgivare ska betala. Enligt den praxis som har etablerats under den tid de nuvarande bestämmelserna har varit i kraft består

dessas avgifter och ersättningar av socialskyddsavgifter, pensionspremier, den obligatoriska olycksfalls- och arbetslöshetsförsäkringspremien samt avgifter för företagshälsövård. Ersättningarna för helg- och övertidsarbete enligt arbetstidslagen (605/1996) och ersättningarna enligt semesterlagen (162/2005) samt lön för sjukdomstid hör likaså till de utgifter som ersätts. Också de kostnader för inskolning som hänför sig till det lagstadgade arbetarskyddet samt andra nödvändiga kostnader kan vara ersättningsgilla. Likaså är motsvarande lönekostnader för avlöandet av en vikarie i stället för den ordinarie assistenten ersättningsgilla.

Utöver de lagstadgade avgifterna och kostnaderna är, enligt förslaget, också andra skäliga och nödvändiga utgifter för anlitaandet av en assistent ersättningsgilla. Utgifter kan uppkomma redan innan arbetet inleds: de kan hänföra sig till rekryteringen av assistenten och till den utbildning som den gravt handikappade personen själv behöver för att vara verksam som arbetsgivare. Till de nödvändiga utgifterna kan också räknas assistentens resekostnader i situationer som förutsätter att assistenten reser tillsammans med arbetsgivaren t.ex. i samband med en gravt handikappads arbete eller fritidsaktiviteter. Vid definieringen av kommunens ersättningsskyldighet bör man fortfarande beakta lagstiftarens tidigare ståndpunkt om att behovet av personlig assistans som påkallas av ett handikapp eller en sjukdom i sin helhet ska bekostas med kommunens medel (ShUB 39/1994).

Ordlandet av assistans enligt systemet med personlig assistans förutsätter att den gravt handikappade personen har förmåga och vilja att vara verksam som arbetsgivare. Detta innebär att den handikappade förutsätts ha förmåga att utbilda och handleda assistenten i arbetsuppgifterna samt ha förmåga att sköta övriga uppgifter som hör till en förman och även fullgöra de skyldigheter som hänför sig till rollen som arbetsgivare. Enligt förslaget ska kommunens myndigheter vid behov handleda och bistå en gravt handikappad person i ärenden som gäller avlöandet av en assistent. Beträffande detta föreskrivs i det föreslagna 3 mom. En gravt handikappad kan i egenskap av arbetsgivare också delegera en del av sina uppgifter till en tredje part genom

att av denna köpa tjänster som hänför sig till exempelvis löneräkning, löneutbetalning, utbildning och assistentförmedling. Skötseln av arbetsgivarplikerna förutsätter under alla omständigheter att den gravt handikappade har beredskap att ha kontroll över sitt liv och att fatta egna beslut. Det hjälpbehov som ett handikapp eller en sjukdom orsakar kan påverka situationen bl.a. då det avgörs om en gravt handikappad har möjlighet att svara för arbetsgivarplikerna eller om det är motiverat att anvisa den handikappade någon annan typ av assistentservice som nämns i bestämmelsen.

I 2 mom. 2 punkten föreskrivs om möjligheten att ordna personlig assistans genom att ge den handikappade en servicesedel. Servicesedeln är ett lämpligt sätt att ordna personlig assistans framför allt när assistans behövs bara några timmar i veckan eller när det behövs en vikarie för den ordinarie assistenten. Enligt förslaget kan kommunen ge den gravt handikappade personen en i 29 a § i socialvårdslagen avsedd servicesedel med vilken personen i fråga kan skaffa personlig assistans. Enligt 29 a § i socialvårdslagen godkänner kommunen de producenter av socialvårdsservice vars tjänster får köpas med kommunens servicesedel (29 a § 1 mom.). Kommunen kan godkänna endast en sådan privat serviceproducent som är införd i förskottsuppbörsregistret (29 a § 2 mom.). En klient kan vägra ta emot en servicesedel som han eller hon erbjuds, och det ankommer då på kommunen att hänvisa klienten till tjänster som ordnas på annat sätt (29 a § 3 mom.). Den hänvisning till 29 a § i socialvårdslagen som ingår i den föreslagna bestämmelsen innebär att ovan nämnda bestämmelser ska tillämpas också på servicesedlar som ges för anskaffning av personlig assistans.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska värdet på en servicesedel vara skäligt. Ordlandet av personlig assistans genom utdelning av servicesedlar förutsätter att värdet av en sedel fastställs genom kommunens beslut så, att det är möjligt att med sedeln skaffa den tillräckliga personliga assistans som har definierats i den handikappades serviceplan.

I 2 mom. 3 punkten föreskrivs om ett tredje sätt att ordna personlig assistans, dvs. om köpta tjänster genom vilka kommunen skaf-

far assistentservice av antingen en offentlig eller en privat serviceproducent. Enligt bestämmelsen kan kommunen ordna personlig assistans också inom ramen för sin egen verksamhet eller serviceproduktion eller i samarbete med andra kommuner eller samkommuner. Också i dessa fall ska särskild vikt fästas vid de bestämmelser i 1 mom. som gäller ordnande av assistans.

Avsikten är att alla i paragrafen nämnda metoder att ordna personlig assistans också ska kunna kombineras med varandra och med andra service- och stödformer i enlighet med handikappservicelagen och den övriga socialvårdslagstiftningen, om detta är ändamålsenligt med hänsyn till det hjälpbehov som definierats i den gravt handikappades serviceplan. Sålunda ska servicen i anslutning till den gravt handikappades boende kunna kompletteras med sådan personlig assistans som avses i förslaget, om servicen i fråga inte i tillräcklig grad tryggar sådan service som den handikappade personen behöver utanför boendeserviceenheten eller hemmet. Dessutom kan kommunen komplettera hjälpen till den gravt handikappade genom att ordna i socialvårdslagen avsedd hemservice eller hemvård och närståendevård.

Enligt det föreslagna 4 mom. ska den som anställs som personlig assistent i regel inte tillhöra klientens familj. Den gravt handikappades make, barn, förälder, far- eller morförälder eller någon annan som står den handikappade nära, dvs. den handikappades sambo eller livskamrat av samma kön, kan således inte utses till personlig assistent, såvida detta inte av särskilt vägande skäl bör anses förenligt med den gravt handikappades intresse.

Avsikten med personlig assistans är, i likhet med det nuvarande systemet med personliga hjälpare, att göra det möjligt för en gravt handikappad person att leva ett självständigt liv både hemma och utanför hemmet. Om en anhörig sköter uppdraget som personlig assistent uppnås detta syfte inte fullt ut i alla situationer. Dessutom orsakar rollen som assistentens arbetsgivare lätt jävs- och konfliktsituationer, ifall det är fråga om ett anställningsförhållande inom familjen. I fråga om omyndiga personer hänför sig problemen också till situationer som föranleds av intressebevakningsrelationen, om en omyndig

gravt handikappad persons vårdnadshavare eller anhöriga som är den handikappades intressebevakare samtidigt står i ett anställningsförhållande till sin huvudman.

Ett särskilt vägande skäl att anställa en anhörig eller en annan närstående person som assistent kan föreligga t.ex. vid akut behov av hjälp eller om den ordinarie assistenten insjuknar eller dennas anställningsförhållande upphör. Om det visar sig svårt att hitta en utomstående assistent kan det likaså vara motiverat att anställa en anhörig eller en annan närstående person. Vidare kan särskilda skäl som hänför sig till handikappet eller sjukdomen innebära att det med tanke på den handikappades bästa är motiverat att en anhörig eller en annan närstående person utses till assistent. Sådana situationer kan uppkomma i samband med handikapp och sjukdomar som i hög grad påverkar funktionsförmågan, t.ex. ALS och andra framskridande muskelsjukdomar, långt framskriden multipel skleros och svåra traumatiska hjärnskador. I dessa fall förutsätts det bl.a. att assistenten ska behärska den gravt handikappade personens fysiska motorik och, i de svåraste situationerna, kunna tolka gester och sinnesstämningar. Gränsdragningen i bestämmelsen hindrar inte att sådana pågående anställningsförhållanden fortsätter där en anhörig eller en annan närstående person på ett etablerat sätt har varit assistent för en gravt handikappad person. Lösningen ska i så fall vara förenlig med den gravt handikappades intresse.

En sådan anhörig eller närstående till den gravt handikappade som undantagsvis är personlig assistent i anställningsförhållande till personen i fråga, kan givetvis inte sköta samma uppdrag på basis av ett avtal om närståendevård som den anhöriga eller närstående ingår med kommunen.

Den föreslagna gränsdragningen avser att klarlägga skillnaden mellan närståendevård och systemet med personlig assistans. För en gravt handikappad person erbjuder den personliga assistenten möjlighet till självständiga funktioner enligt den handikappades egna val. Närståendevården kännetecknas däremot av ett tydligt element av omsorg och vård, vilket i regel inte ingår i assistentsystemet. Den föreslagna ändringen innebär att närståendevård är den primära stödformen i situa-

tioner där en anhörig eller någon annan som står den handikappade nära i huvudsak har hand om vården av och omsorgen om en gravt handikappad person. Motsvarande gränsdragning gjordes i samband med reformen om närståendevård. I lagen om stöd för närståendevård frångicks den tidigare möjligheten, enligt vilken uppdraget som närståendevårdare kunde skötas också av någon annan än en anhörig till den vårdbehövande eller någon annan som stod den vårdbehövande nära.

9 §. Ekonomiskt stöd. I likhet med 9 § 1 mom. i den nuvarande lagen ska det föreslagna 1 mom. innehålla bestämmelser om det ekonomiska stöd som kommunen i enlighet med sin allmänna skyldighet och inom ramen för sina anslag för ändamålet i fråga ska ordna för handikappade personer. Den föreslagna bestämmelsen avviker i fråga om sitt sakinnehåll från 9 § 1 mom. i den gällande lagen såtillvida att förslaget inte innehåller ett omnämnande av att en handikappad ersätts för sina kostnader för avlönande av en personlig hjälpare, eftersom bestämmelser om personlig assistans och sätten att ordna sådan föreslås ingå i 8 § 2 mom. samt i 8 c och 8 d §. Enligt förslaget ska den personliga assistansen vara en serviceform som kommunen har särskild skyldighet att ordna för gravt handikappade personer och som kan ordnas bl.a. genom att den handikappade ersätts för sina kostnader för avlönande av en personlig assistent.

Till övriga delar avses 1 mom. i sak motsvara den nuvarande regleringen och den etablerade tillämpningspraxis som har uppkommit med stöd av regleringen. Avsikten är enbart att bearbeta formuleringen av bestämmelsen så att den blir mer konsekvent och även författningstekniskt korrekt.

Den första meningen i 1 mom. gäller kostnader som kommunen helt eller delvis kan ersätta en handikappad person för, enligt det behov som följer av personens handikapp eller sjukdom. I bestämmelsen nämns särskilt de extra kostnader som föranleds av anskaffning av kläder och specialkost. Dessutom kan också olika typer av sådana andra kostnader utifrån den handikappades individuella behov komma i fråga som beror på stödinsatser som behövs för att syftet med lagen ska

nås och för vilka den handikappade inte får ersättning enligt annan lag. Avsikten är att ersättningens storlek ska fastställas enligt kommunens prövning och flexibelt, beroende på hur nödvändig respektive stödform är med hänsyn till den handikappades funktionshinder eller sjukdom.

Ersättningens storlek regleras för närvarande mer schablonmässigt i fråga om ersättande av kostnader för anskaffning av redskap, maskiner och anordningar som den handikappade behöver för att klara sina dagliga funktioner. Bestämmelser om detta ingår i 17 § 2 mom. i den gällande förordningen. Enligt 17 § 2 mom. uppgår ersättningen till hälften av den handikappades faktiska kostnader. Kostnaderna för sådana nödvändiga ändringsarbeten som till följd av ett handikapp måste utföras på redskap, maskiner eller anordningar av standardmodell ersätts dock i sin helhet. Dessa grunder för fastställande av ersättning avses ingå i den andra och tredje meningen i det föreslagna 1 mom. Den föreslagna ändringen är av författningsteknisk natur och avsikten med den är att regleringen ska motsvara det krav på utfärdande av bestämmelser genom lag som ingår i 80 § i grundlagen.

I likhet med 9 § 2 mom. i den nuvarande lagen ska det föreslagna 2 mom. innehålla bestämmelser om de ekonomiska stödinsatser som kommunen har särskild skyldighet att ordna. Enligt förslaget ska kommunen ersätta en gravt handikappad för skäligen kostnader för ändringsarbeten i bostaden samt för anskaffning av redskap och anordningar i bostaden. Bestämmelsen motsvarar 9 § 2 mom. i den gällande lagen, med undantag av att det omnämnande av behovet av anstaltsvård som uttrycker ett hinder för att ordna stödinsatser enligt paragrafen i fråga formuleras om på motsvarande sätt som ovan i 8 § 2 mom.

Det föreslås att ett nytt 3 mom. fogas till paragrafen. Momentet innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning. Bemyndigandet gäller sådant ekonomiskt stöd som avses i 1 och 2 mom. Närmare bestämmelser om ersättning för de extra klädkostnader som avses i 9 § 1 mom. ingår för närvarande i 18 § i handikappserviceförordningen, medan 19 § i förordningen innehåller närmare bestämmelser om ersättning för extra kostnader för spe-

cialkost. Beträffande ersättning för kostnaderna för anskaffning av redskap, maskiner och anordningar som den handikappade behöver för att klara de dagliga funktionerna föreskrivs för närvarande närmare i 17 § 1 mom. i förordningen. Närmare bestämmelser om ersättning för de i 9 § 2 mom. avsedda kostnaderna för ändringsarbeten i bostaden samt för anskaffning av redskap och anordningar i bostaden ingår i 12 och 13 § i förordningen. Genom den föreslagna bestämmelsen försöker man se till att den nuvarande regleringen på förordningsnivå bättre än för närvarande ska motsvara de förutsättningar för utfärdande av förordningar som anges i 80 § i grundlagen. Avsikten är inte att i detta sammanhang ändra innehållet i förordningen. Syftet är att författningsnivån och innehållet i fråga om de bestämmelser som för närvarande är på förordningsnivå ska bedömas mer ingående i nästa skede av den totalreform som gäller lagstiftningen om handikappservice.

1.2. Lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården

4 §. Avgiftsfri socialservice. I 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (klientavgiftslagen, 734/1992) ingår en förteckning över avgiftsfri socialservice. Den avgiftsfria socialservicen enligt handikappservicelagen omfattar för närvarande rehabiliteringshandledning, anpassningsträning, tolktjänst, dagverksamhet och, med vissa undantag, specialservice i anslutning till serviceboende samt undersökningar som behövs för att utröna den handikappades behov av service och stöd.

Av förarbetena till klientavgiftslagen framgår det inte på vilka grunder man har bestämt att den i paragrafen avsedda servicen ska vara avgiftsfri. Däremot tog kommissionen för avgiftspolitik inom social- och hälsovården i sitt betänkande (kommittébetänkande 1993:17) den 31 mars 1993 – dvs. strax efter det att klientavgiftslagen trätt i kraft – ställning till saken. Kommissionen ansåg det motiverat att olika serviceformer som avser att främja jämlikheten i fråga om servicemottagarnas verksamhetsförutsättningar också i fortsättningen ska vara avgiftsfria. Exempel

på denna service är, enligt kommissionen, den service till gravt handikappade som möjliggör självständighet och deltagande i samhälleliga funktioner trots handikappet. Personlig assistans är en typisk sådan serviceform, och därför föreslås att den fogas till den förteckning över avgiftsfri socialservice som ingår i 4 § 5 punkten.

I fråga om servicesedlar som ges för anskaffande av personlig assistans förverkligas avgiftsfriheten direkt med stöd av bestämmelsen i 12 § 2 mom. i klientavgiftslagen, enligt vilken klientavgift inte får tas ut hos den som använder tjänsten, om tjänster ordnas med hjälp av servicesedel.

2. Närmare bestämmelser och föreskrifter

De bestämmelser som föreslås i 8 § 3 mom. och 9 § 3 mom. i handikappservice-lagen och som gäller bemyndigande att utfärda förordning är författningstekniska till sin natur, och avsikten är inte att till följd av dem utfärda nya eller ändra nuvarande bestämmelser på förordningsnivå.

Däremot är det i övrigt nödvändigt att med anledning av de föreslagna ändringarna i handikappservicelagen göra vissa ändringar i den gällande handikappserviceförordningen.

Avsikten är att den specialbestämmelse om en serviceplan som ingår i 2 § i förordningen ska upphävas såsom obehövlig, eftersom bestämmelser om uppgörande och översyn av en serviceplan ingår i 3 a § i den föreslagna lagen.

Vidare föreslås att 16 § i förordningen upphävs såsom obehövlig. Paragrafen innehåller bestämmelser om personlig hjälpare. I 8, 8 c och 8 d § i den föreslagna lagen föreskrivs om personlig assistans.

I förordningens 11 § som gäller ordnande av serviceboende stryks formuleringen ”och som inte är i behov av kontinuerlig anstaltsvård”. Formuleringen är obehövlig eftersom bestämmelser om saken ingår i den sista meningen i 8 § 2 mom. i den föreslagna lagen.

Avsikten är vidare att 17 § 2 mom. i förordningen ska upphävas eftersom bestämmelser om saken ingår i 9 § 1 mom. i den föreslagna lagen. I 17 § 2 mom. föreskrivs om ersättning för kostnader för anskaffning av

redskap, maskiner och anordningar som den handikappade behöver för att klara de dagliga funktionerna.

3. Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 september 2009. Åtgärder som verkställigheten av lagarna förutsätter får vidtas innan lagarna träder i kraft.

Spelrummet i fråga om statsfinanserna begränsar möjligheten att fullt ut ta i bruk det timantal på 30 timmar som gäller ordnande av personlig assistans och som föreskrivs i 8 c § 4 mom. i det första lagförslaget. Bestämmelsen gäller ordnande av personlig assistans för fritidsaktiviteter, samhällelig verksamhet och upprätthållande av sociala kontakter. Det föreslagna 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen innebär att personlig assistans för dessa ändamål till att börja med ska ordnas minst 10 timmar per månad och först från ingången av 2011 minst 30 timmar per månad.

4. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionens förhållande till grundlagen bör bedömas i fråga om vissa förslag som gäller handikappservicelagen. Med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna är det fråga om förslagens förhållande till den jämlikhet och det egendomsskydd som grundlagen tryggar.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Det föreslagna 3 mom. i 8 c § i handikappservicelagen tangerar det diskrimineringsförbud som gäller särbehandling på grund av ålder. I den föreslagna bestämmelsen definieras vilka personer som anses gravt handikappade med tanke på ordnandet av personlig assistans. Enligt förslaget anses som gravt handikappad den som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt och upprepade

gånger behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i paragrafens 1 mom. och behovet av hjälp inte i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande. Genom bestämmelsen utesluts inte äldre personer från den personliga assistansen, utan den enda grunden för erhållande av assistans är det hjälpbehov som en person har på grund av handikapp eller sjukdom. Tidpunkten då en person har blivit handikappad eller insjuknat har inte betydelse i detta sammanhang. Därmed har också äldre gravt handikappade och de som blivit gravt handikappade vid högre ålder rätt till personlig assistans på samma grunder som andra gravt handikappade. Bestämmelsen kan således inte anses strida mot 6 § i grundlagen.

Servicen och stödet enligt handikappservicelagen har i sin helhet från första början varit avsedda för personer som, oberoende av sin ålder, behöver dessa uttryckligen till följd av handikapp och långvarig sjukdom. I samband med beredningen har man därför diskuterat behovet av att precisera den allmänna definition av handikappade som ingår i 2 § i handikappservicelagen så, att sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande inte direkt ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Tillgänglig statistik och andra utredningar tyder på att service och stöd som avses i handikappservicelagen för närvarande i praktiken ordnas också på basis av sådan nedgång i funktionsförmågan som har samband med personens normala åldrande. Om avgränsningen utsträcks att omfatta hela lagens tillämpningsområde skulle detta i en del fall eventuellt leda till en försvagad ställning för de äldre personer som för närvarande får service och stöd i enlighet med lagen. Därför innebär lagförslaget att begränsningen avseende sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande i det här skedet ska gälla endast personlig assistans, som är en ny serviceform som kommunen har särskild skyldighet att ordna.

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad. Till tryggheten av egendom hör också avtalsfrihet. I den föreslagna 8 d § i handikappservicelagen innebär 4 mom. en partiell begränsning av avtalsfri-

heten. Bestämmelsen gäller situationer där personlig assistans ordnas så att en gravt handikappad själv avlönar en assistent och får ersättning av kommunen för kostnader som assistansen föranleder. Enligt den föreslagna bestämmelsen kan en gravt handikappads anhöriga eller en person som står honom eller henne nära inte utses till personlig assistent, om detta inte av särskilt vägande skäl bör anses förenligt med den gravt handikappades intresse. Den föreslagna bestämmelsen begränsar delvis en gravt handikappads rätt att välja assistent och att ingå ett arbetsavtal med denna.

Avsikten med personlig assistans är, i likhet med det nuvarande systemet med personliga hjälpare, att göra det möjligt för en gravt handikappad att leva ett självständigt liv både hemma och utanför hemmet. För en gravt handikappad person erbjuder den personliga assistenten möjlighet till självständiga funktioner enligt den handikappades egna val. Målet är att utöka den gravt handikappades självständighet och hans eller hennes oberoende från t.ex. sina anhöriga. Detta syfte uppnås inte till alla delar om en anhörig eller närstående sköter uppdraget som personlig assistent. Den föreslagna bestämmelsen behövs för säkerställandet av att en gravt handikappad inte råkar i en situation där en anhörig eller närstående mot den hjälpbehövandes egentliga vilja vill bli assistent av t.ex. ekonomiska skäl. I fråga om omyndiga personer är begränsningen motiverad också därför att sådana intressekonflikter måste undvikas som kan uppstå om en omyndig gravt handikappad persons vårdnadshavare

eller anhöriga som är personens intressebevakare står i ett anställningsförhållande till sin huvudman.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är uttryckligen att säkerställa att avsikten med den personliga assistansen och assistentsystemet förverkligas. Ersättningen för kostnader som avlöandet av en personlig assistent föranleder står inte till den gravt handikappades disposition så att ersättningen skulle kunna användas fritt för annat än betalande av assistentens lön och andra kostnader som föranleds på grund av assistenten. Ersättningen blir således inte den gravt handikappades egendom och kommer inte i hans eller hennes besittning på samma sätt som sådan egendom som är föremål för egendomsskyddet och som en person äger och har exklusiv bestämmanderätt till.

Personlig assistans hör nära samman med den oundgängliga omsorg som avses i 19 § 1 mom. i grundlagen och med andra grundläggande fri- och rättigheter som gäller den enskilda individen, såsom jämlikhet, personlig frihet och trygghet samt personlig integritet. För att en gravt handikappad persons rätt till oundgänglig omsorg och den enskildes övriga rättigheter ska bli tryggade i enlighet med lagens syfte är den gränsdragning gällande assistentens person som ingår i den föreslagna bestämmelsen nödvändig. Därmed kan den föreslagna bestämmelsen inte anses strida mot 15 § i grundlagen.

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

1.

Lag**om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i lagen av den 3 april 1987 om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) rubriken för 4 §, 4 § 1 mom., 8 § 2 mom. och 9 §, av dem 8 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1267/2006 och 9 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 101/1995, samt
 fogas till 3 § ett nytt 2 mom. och till 8 § ett nytt 3 mom. samt till lagen nya 3 a, 8 c och 8 d § som följer:

3 §

Ansaret för service och stöd

— — — — —
 Vid anordnande av service och stöd enligt denna lag ska klientens individuella hjälpbehov beaktas.

3 a §

Utredning av klientens servicebehov samt uppgörande av en serviceplan

Utredningen av behovet av service och stöd enligt denna lag ska inledas senast den sjunde vardagen efter det att den handikappade eller hans eller hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet, för att få service har tagit kontakt med den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen.

För utredandet av en handikappads behov av service och stöd ska, utan obefogat dröjsmål, en serviceplan göras upp enligt vad som bestäms i 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000). Serviceplanen ska ses över om den handikappades servicebehov eller omständigheter förändras samt även annars vid behov.

Beslut om service och stöd enligt denna lag ska fattas utan obefogat dröjsmål och senast inom tre månader från det att den handikapp-

pade eller hans eller hennes företrädare har ansökt om service eller stöd, om inte utredningen av ärendet av särskilda skäl kräver längre behandlingstid.

4 §

Lagens förhållande till annan lagstiftning

Service och stöd enligt denna lag ska ordnas, om en handikappad inte med stöd av någon annan lag får sådan service eller sådant stöd som är tillräckligt och lämpligt för honom eller henne. För personer som avses i 1 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) ska dock den service och det stöd som personens handikapp påkallar i första hand ordnas enligt denna lag till den del som dessa åtgärder är tillräckliga och lämpliga med hänsyn till personens servicebehov samt även i övrigt för- enliga med hans eller hennes intresse.

8 §

Service för handikappade

— — — — —
 Kommunen ska ordna skälig färdtjänst jämte följeslagarservice, tolktjänst, dagverksamhet, personlig assistans och serviceboende för en gravt handikappad som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom nödvändigt

behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunen har dock inte särskild skyldighet att ordna serviceboende eller personlig assistans, ifall tillräcklig omsorg om den gravt handikappade inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i rehabiliteringshandledning och anpassningsträning samt om innehållet i och ordnandet av färdtjänst och serviceboende.

8 c §

Personlig assistans

Med personlig assistans avses i denna lag den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma eller utanför hemmet

- 1) i de dagliga sysslorna,
- 2) i arbete och studier,
- 3) i fritidsaktiviteter,
- 4) i samhällelig verksamhet, samt
- 5) i upprätthållande av sociala kontakter.

Syftet med personlig assistans är att den ska hjälpa en gravt handikappad att göra sina egna val när det gäller funktioner som avses i 1 mom. För att personlig assistans ska ordnas förutsätts att den gravt handikappade har resurser att definiera assistansens innehåll och sättet att ordna den.

När det gäller att ordna personlig assistans anses som gravt handikappad den som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom nödvändigt och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i 1 mom. och behovet av hjälp inte i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med normalt åldrande.

Personlig assistans i de dagliga sysslorna och i arbete och studier ska ordnas i den utsträckning det är nödvändigt för den gravt handikappade.

I fråga om övriga funktioner ska personlig assistans ordnas minst 30 timmar per månad, om inte ett lägre timantal räcker för att tillförsäkra den gravt handikappade nödvändig hjälp.

8 d §

Sätt att ordna personlig assistans

När det bestäms på vilket sätt personlig assistans ska ordnas och när själva assistansen ordnas ska kommunen beakta den gravt handikappades egna åsikter och önskemål samt det i serviceplanen definierade individuella hjälpbehovet och den handikappades livssituation i sin helhet.

Kommunen kan ordna personlig assistans

1) genom att ersätta den gravt handikappade för de kostnader, inklusive de avgifter och ersättningar som en arbetsgivare ska betala enligt lag, som avlönandet av en personlig assistent föranleder samt de övriga skäligen och nödvändiga utgifter som anlitandet av en assistent föranleder,

2) genom att ge den gravt handikappade en i 29 a § i socialvårdslagen avsedd servicesedel som uppgår till ett skäligt värde och med vilken personen i fråga kan skaffa assistentservice, eller

3) genom att skaffa den gravt handikappade assistentservice av en offentlig eller privat serviceproducent eller genom att själv ordna servicen eller ingå avtal om servicen med en annan kommun eller andra kommuner.

I fall som avses i 2 mom. 1 punkten ska den gravt handikappade vid behov handledas och bistås i frågor som gäller avlönandet av en assistent.

En anhörig eller annan närstående till den gravt handikappade kan inte utses till sådan personlig assistent som avses i 2 mom. 1 punkten, om detta inte av särskilt vägande skäl kan anses förenligt med den gravt handikappades intresse.

9 §

Ekonomiskt stöd

En handikappad ersätts, enligt det behov som följer av hans eller hennes handikapp eller sjukdom, helt eller delvis för sina kostnader för stöd som behövs för att syftet med denna lag ska nås samt för sina extra kostnader för sådana kläder och sådan specialkost som behövs på grund av handikappet eller sjukdomen. Av kostnaderna för anskaffning

av redskap, maskiner och anordningar som den handikappade behöver för att klara de dagliga funktionerna ersätts hälften. Kostnaderna för sådana nödvändiga ändringsarbeten som till följd av handikappet måste utföras på redskap, maskiner eller anordningar av standardmodell ersätts dock i sin helhet.

Kommunen ska ersätta en gravt handikappad för skäligen kostnader för ändringsarbeten i bostaden samt för anskaffning av redskap och anordningar i bostaden, om dessa åtgärder med hänsyn till handikappet eller sjukdomen är nödvändiga för att den handikappade ska klara de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunen har dock inte särskild skyldighet att ersätta kostnaderna,

ifall tillräcklig omsorg om den gravt handikappade inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om de godtagbara kostnaderna och om andra omständigheter som inverkar på bestämmandet av ersättning enligt 1 och 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utan hinder av vad som föreskrivs i 8 c § 4 mom. ska före den 1 januari 2011 för en gravt handikappad ordnas personlig assistans minst 10 timmar per månad.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 3 augusti 1992 om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) 4 § 5 punkten, sådan den lyder i lag 1268/2006, som följer:

4 §

Avgiftsfri socialservice

Avgiftsfria är följande former av socialservice:

5) service enligt 8 § 1 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), tolktjänst, dagverksamhet med undantag för transporter och måltider, personlig assistans samt specialservice i anslutning till serviceboende enligt paragrafens

2 mom. och undersökningar enligt lagens 11 §; för specialkostnaderna för serviceboende och för personlig assistans kan dock en avgift tas ut, om den handikappade får ersättning för dem med stöd av någon annan lag än lagen om service och stöd på grund av handikapp,

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 10 oktober 2008

Republikens President

TARJA HALONEN

Social- och hälsovårdsminister *Liisa Hyssälä*

*Bilaga
Parallelltexter*

1.

Lag

om ändring av lagen om service och stöd på grund av handikapp

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 3 april 1987 om service och stöd på grund av handikapp (380/1987) rubriken för 4 § och 4 § 1 mom., 8 § 2 mom. och 9 §, av dem 8 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1267/2006 och 9 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 101/1995, samt
fogas till 3 § ett nytt 2 mom. och till 8 § ett nytt 3 mom. samt till lagen nya 3 a, 8 c och 8 d § som följer:

Gällande lydelse

3 §

Ansvar för service och stöd

Kommunerna skall sörja för att tjänster och stöd för handikappade ordnas så att de till innehållet och omfattningen är sådana som behovet i kommunen påkallar.

Föreslagen lydelse

3 §

Ansvar för service och stöd

—————

När service och stöd enligt denna ordnas lag ska klientens individuella hjälpbehov beaktas.

3 a §

Utredning av klientens servicebehov samt uppgörande av en serviceplan

Utredningen av behovet av service och stöd enligt denna lag ska inledas senast den sjunde vardagen efter det att den handikappade eller hans eller hennes lagliga företrädare eller anhöriga eller någon annan person eller en myndighet, för att få service har tagit kontakt med den myndighet i kommunen som ansvarar för socialservicen.

För utredandet av en handikappads behov av service och stöd ska, utan obefogat dröjsmål, en serviceplan göras upp enligt vad som bestäms i 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården

(812/2000). Serviceplanen ska ses över om den handikappades servicebehov eller omständigheter förändras samt även annars vid behov.

Beslut om service och stöd enligt denna lag ska fattas utan obefogat dröjsmål och senast inom tre månader från det att den handikappade eller hans eller hennes företrädare har ansökt om service eller stöd, om inte utredningen av ärendet av något särskilt skäl kräver längre behandlingstid.

4 §

Lagens subsidiära natur

Service och stöd enligt denna lag skall ordnas, om en handikappad inte enligt någon annan lag får sådan service eller sådana förmåner som är tillräckliga och lämpliga för honom.

Utan hinder av vad som stadgas i 1 mom. kan för en handikappad ordnas service eller ekonomiskt stöd som avses i denna lag vid dröjsmål med service eller förmån som skall ges med stöd av sådan annan lag som nämns i 1 mom.

8 §

Service för handikappade

De handikappade skall ges rehabiliteringshandledning och anpassningsträning samt annan service som behövs för att syftet med denna lag skall nås. Sådan service kan även ges en nära anhörig till en handikappad eller den som har omsorg om honom eller annars står honom nära.

Kommunen skall ordna skälig färdtjänst jämte följeslagarservice, tolktjänst, dag-

4 §

Lagens samband med annan lagstiftning

Service och stöd enligt denna lag ska ordnas, om en handikappad inte enligt någon annan lag får sådan service eller sådant stöd som är tillräckligt och lämpligt för honom eller henne. För personer som avses i 1 § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977) ska dock den service och det stöd som personens handikapp påkallar i första hand ordnas enligt denna lag till den del som dessa åtgärder är tillräckliga och lämpliga med hänsyn till personens servicebehov samt även i övrigt förenliga med hans eller hennes intresse.

8 §

Service för handikappade

Kommunen ska ordna skälig färdtjänst jämte följeslagarservice, tolktjänst, dagverksamhet, personlig assistans samt serviceboende för en gravt handikappad som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom nödvändigt behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunen har dock inte särskild skyldighet att ordna serviceboende eller personlig assistans, ifall tillräcklig omsorg om en gravt handikappad inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i

Gällande lydelse

verksamhet samt serviceboende för en gravt handikappad som på grund av sitt handikapp eller sin sjukdom nödvändigt behöver sådan service för att klara de funktioner som hör till normal livsföring. Om den handikappade är i behov av fortgående anstaltsvård, har kommunen ingen särskild skyldighet att ordna serviceboende.

Föreslagen lydelse

rehabiliteringshandledning och anpassningsträning samt om innehållet i och ordnandet av färdtjänst och serviceboende.

8 c §

Personlig assistans

Till den personliga assistans som avses i 8 § 2 mom. hör den nödvändiga hjälp som en gravt handikappad har behov av hemma eller utanför hemmet

- 1) i de dagliga sysslorna,*
- 2) i arbete och studier,*
- 3) i fritidsaktiviteter,*
- 4) i samhällelig verksamhet, samt*
- 5) i upprätthållande av social växelverkan.*

När personlig assistans ordnas anses som gravt handikappad en person som till följd av ett långvarigt eller framskridande handikapp eller en sådan sjukdom oundgängligen och upprepade gånger behöver en annan persons hjälp för att klara de funktioner som avses i 1 mom. och då behovet av hjälp inte i främsta hand beror på sjukdomar och funktionshinder som har samband med personens stigande ålder.

Personlig assistans ska ordnas för klientens behov i de dagliga sysslorna och i arbete och studier i den omfattning som en gravt handikappad oundgängligen är i behov av.

I fråga om andra funktioner ska personlig assistans ordnas minst 30 timmar per månad, om inte ett lägre timantal räcker för att trygga en gravt handikappads oundgängliga behov av hjälp.

8 d §

Sätt att ordna personlig assistans

När det bestäms på vilket sätt personlig assistans ska ordnas och när själva assistansen lämnas ska kommunen beakta den

gravt handikappades egna åsikter och önskemål samt det i serviceplanen definierade individuella hjälpbehovet och den handikappades livssituation i sin helhet.

Kommunen kan ordna personlig assistans

1) genom att ersätta de kostnader inklusive lagstadgade arbetsgivaravgifter och -ersättningar som avlönandet av en personlig assistent för en gravt handikappad föranleder samt de övriga skäligena och nödvändiga utgifter som anlitandet av en assistent föranleder,

2) genom att ge den gravt handikappade en i 29 a § i socialvårdslagen avsedd servicesedel som uppgår till ett skäligt värde och med vilken personen i fråga kan skaffa assistentservice, eller

3) genom att skaffa den gravt handikappade assistentservice av en offentlig eller privat serviceproducent eller genom att själv ordna servicen eller ingå avtal med en annan kommun eller andra kommuner.

I fall som avses i 2 mom. 1 punkten ska en gravt handikappad vid behov handledas och bistås i ärenden som gäller avlönandet av en assistent.

En gravt handikappads anhöriga eller en annan närstående person kan inte utses till sådan personlig assistent som avses i 2 mom. 1 punkten, om detta inte av särskilt vägande skäl bör anses förenligt med den gravt handikappades intresse.

9 §

Ekonomiskt stöd

En handikappad ersätts, enligt det behov som följer av hans handikapp eller sjukdom, helt eller delvis för sina kostnader för avlönande av en personlig hjälpare samt för annat stöd som behövs för att syftet med denna lag skall nås. På motsvarande sätt ersätts extra kostnader som föranleds av anskaffning av nödvändig beklädnad och specialkost som handikappet eller sjukdomen förutsätter. Kostnaderna för anskaffning av redskap, maskiner och anordningar som den handikappade behöver för att klara sina dagliga funktioner ersätts så som närmare stadgas genom förordning.

9 §

Ekonomiskt stöd

En handikappad ersätts, enligt det behov som följer av hans eller hennes handikapp eller sjukdom, helt eller delvis för sina kostnader för stöd som behövs för att syftet med denna lag ska nås samt för extra kostnader som föranleds av anskaffning av kläder och specialkost som handikappet eller sjukdomen förutsätter. Av kostnaderna för anskaffning av redskap, maskiner och anordningar som den handikappade behöver för att klara de dagliga funktionerna ersätts hälften. Kostnaderna för sådana nödvändiga ändringsarbeten som till följd av ett handikapp måste utföras på redskap, maskiner el-

Gällande lydelse

Kommunen skall ersätta en gravt handikappad för skäligen kostnader för ändringsarbeten i bostaden samt för anskaffning av redskap och anordningar i bostaden, om dessa åtgärder med hänsyn till handikappet eller sjukdomen är nödvändiga för att den handikappade skall klara de funktioner som hör till normal livsföring och om han inte är i behov av fortgående anstaltsvård.

Föreslagen lydelse

ler anordningar av standardmodell ersätts dock i sin helhet.

Kommunen ska ersätta en gravt handikappad för skäligen kostnader för ändringsarbeten i bostaden samt för anskaffning av redskap och anordningar i bostaden, om dessa åtgärder med hänsyn till handikappet eller sjukdomen är nödvändiga för att den handikappade ska klara de funktioner som hör till normal livsföring. Kommunen har dock inte särskild skyldighet att ersätta kostnaderna, ifall tillräcklig omsorg om en gravt handikappad inte kan tryggas genom åtgärder inom den öppna vården.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om de godtagbara kostnaderna och om andra omständigheter som inverkar på bestämmandet av ersättning enligt 1 och 2 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Utan hinder av vad som föreskrivs i 8 c § 4 mom. ska före den 1 januari 2011 för en gravt handikappad ordnas personlig assistans minst 10 timmar per månad.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

2.

Lag**om ändring av 4 § i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 3 augusti 1992 om klientavgifter inom social- och hälsovården (734/1992) 4 § 5 punkten, sådan den lyder i lag 1268/2006, som följer:

Gällande lydelse

4 §

Avgiftsfri socialservice

Avgiftsfria är följande former av socialservice:

5) service enligt 8 § 1 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), tolktjänst, dagverksamhet med undantag för transporter och måltider samt specialservice i anslutning till serviceboende enligt paragrafens 2 mom. och undersökningar enligt lagens 11 §; för specialkostnaderna för serviceboende kan dock en avgift tas ut då den handikappade får ersättning för dem med stöd av någon annan lag än lagen om service och stöd på grund av handikapp,

Föreslagen lydelse

4 §

Avgiftsfri socialservice

Avgiftsfria är följande former av socialservice:

5) service enligt 8 § 1 mom. i lagen om service och stöd på grund av handikapp (380/1987), tolktjänst, dagverksamhet med undantag för transporter och måltider, personlig assistans samt specialservice i anslutning till serviceboende enligt paragrafens 2 mom. och undersökningar enligt lagens 11 §; för specialkostnaderna för serviceboende och för personlig assistans kan dock en avgift tas ut då den handikappade får ersättning för dem med stöd av någon annan lag än lagen om service och stöd på grund av handikapp,

Denna lag träder i kraft den 20 .
Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.