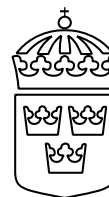


Regeringens proposition 2015/16:71



Bidrag för glasögon till barn och unga

Prop.
2015/16:71

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 december 2015

Margot Wallström

Åsa Regnér
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag om bidrag för glasögon till vissa barn och unga. Lagen innebär att landstingen ska lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år och omfattas av landstingens skyldighet att erbjuda hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen. Regeringen får meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget samt om återbetalnings-skyldighet.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om bidrag för glasögon till vissa barn och unga.....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund.....	5
4.1	Barns och ungas synutveckling	5
4.2	Barns och ungas behov av glasögon.....	6
4.3	Landstingens stöd till barn och unga med behov av glasögon	6
4.4	Andra former av stöd.....	7
4.5	Skillnader i landstingens bidragsgivning till glasögon	8
5	Överväganden och förslag	8
5.1	Bidrag för glasögon till vissa barn och unga	8
6	Ikraftträdande.....	18
7	Konsekvenser.....	19
8	Författningskommentar.....	21
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Bidrag för glasögon till barn och unga (Ds 2015:28)	22
Bilaga 2	Lagförslag i promemorian Bidrag för glasögon till barn och unga (Ds 2015:28).....	23
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser i promemorian Bidrag för glasögon till barn och unga (Ds 2015:28).....	24
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	25
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2015	29

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om bidrag för glasögon till vissa barn och unga.

2 Förslag till lag om bidrag för glasögon till vissa barn och unga

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om landstingens skyldighet att lämna bidrag för kostnader för glasögon eller kontaktlinser till vissa barn och unga.

Särskilda bestämmelser om landstingens skyldigheter att erbjuda hälso- och sjukvård finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.m. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

2 § Ett landsting ska lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år och som omfattas av landstingets skyldighet att erbjuda hjälpmedel enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Detsamma gäller den som erbjuds hälso- och sjukvård med stöd av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.m. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget samt om återbetalningsskyldighet.

3 § Beslut om bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga enligt 2 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.

I vårpropositionen för 2015 aviserade regeringen att fr.o.m. 2016 avsätta 120 miljoner kronor per år för att barn och unga mellan 8 och 19 år ska få bidrag för glasögon. Syftet med bidraget är att alla barn och unga, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga, ska ges de bästa förutsättningarna för att utveckla sin potential och kunna delta på sina egna villkor såväl i skolan som på fritiden (prop. 2014/2015:100, s. 61).

Inom Socialdepartementet togs promemorian Bidrag för glasögon till barn och unga (Ds 2015:28) fram. Promemorian innehåller förslag till ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) med innebörden att landstinget ska lämna bidrag för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga i åldern 8–19 år.

Promemorians huvudsakliga innehåll framgår av *bilaga 1*. Det lagförslag som lades fram i promemorian finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2015/3030/FST).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 22 oktober 2015 för att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 5 och 6.

Regeringen har i huvudsak följt Lagrådets yttrande. I förhållande till lagförslaget som fanns i lagrådsremissen, har den föreslagna skyldigheten för landstingen att lämna bidrag för glasögon eller kontaktlinser till vissa barn placerats i en egen lag i stället för i hälso- och sjukvårdslagen. Justeringar av lagtekniskt art har därmed behövts samt vissa språkliga och redaktionella justeringar har gjorts i förhållande till lagrådsremissen.

4 Bakgrund

4.1 Barns och ungas synutveckling

Ett barns syn utvecklas snabbt. Från födseln fram till omkring fyra års ålder har barn utvecklat en synskärpa nästan som hos en vuxen. Synutvecklingen fortsätter sedan fram till omkring åldern 8–10 med individuella variationer. Utvecklingen av synen är individuell och kan leda till olika former av synnedläggning. Formen av synnedläggning beror på synfelens karaktär och art. Variationerna är stora och kan periodvis utvecklas snabbt. Barn kan också ha helt olika behov av lösningar för sitt synfel, allt från korrektion till synträning. Många barn är översynta (hyperopi) vid födseln men det ger för de flesta barn inte några problem. När barn börjar läsa och når skolåldern brukar översyntheten minska. I de tidiga tonåren har de flesta barn inget brytningsfel men hos vissa ändras detta och leder till närsynthet (myopa). Den utvecklingen kan fortsätta till 20-årsåldern.

4.2 Barns och ungas behov av glasögon

År 2014 fanns det i Sverige cirka 1 303 400 barn och unga i åldern 8–19 år. Detta inkluderar även barn i familjer som söker asyl, ensamkommande flyktingbarn och barn som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

I rapporten Landstingens stöd till glasögon för barn – En kartläggning inom ramen för landstingens hjälpmedelsverksamhet (Socialstyrelsen 2013) gör Socialstyrelsen antagandet att cirka 12–13 procent av barnen i åldern 8–16 år kan behöva glasögon eller kontaktlinser.

Under förutsättning att behovet är lika stort i åldern 17–19 år skulle detta innebära att mellan cirka 156 400 och 169 400 barn och unga i åldern 8–19 år är i behov av glasögon eller kontaktlinser. Det finns säkerligen stora skillnader i gruppen gällande behovet av glasögon eller kontaktlinser eftersom synfelet är av individuell art och karaktär, men det har tyvärr inte varit möjligt att redovisa skillnader inom gruppen närmare, exempelvis skillnaden i flickors och pojkers behov.

Kostnad för glasögon till barn och unga

Kostnaden för glasögon varierar. Vanliga standardglasögon har tidigare varit kostsamma men i och med produktutveckling och ökad konkurrens har priserna sjunkit. Ett par enkla glasögon inklusive glas och båge till barn och unga kan kosta runt 500 kronor medan ett par glasögon med bättre glas, repskydd och båge kan kosta cirka 1 200 kronor, (Socialstyrelsen, 2013, Landstingens stöd till glasögon för barn – En kartläggning inom ramen för landstingens hjälpmedelsverksamhet).

4.3 Landstingens stöd till barn och unga med behov av glasögon

Glasögon som hjälpmedel

Landstinget ska erbjuda de hjälpmedel som den enskilde har behov av utifrån den påverkan synfelet har på det dagliga livet. En sådan bedömning görs av hälso- och sjukvården i varje enskilt fall. Landstingen ger subventioner till barns glasögon, om de bedömer att behovet finns. Bidragen är oregrerade och varierar mellan landstingen.

Landstingen ansvarar enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) för att erbjuda hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Hälso- och sjukvårdslagen är en ramlag och varje landsting får besluta om avgifter och regler för hjälpmedel. Avgifterna och reglerna kan därför skilja sig åt mellan olika sjukvårdshuvudmän.

Landstingen ska enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda hjälpmedel till dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där. Landsting och kommuner kan också träffa överenskommelse om att kommunen ska ansvara för hjälpmedel åt personer med funktionsned-

sättning. Landstingets ansvar omfattar därför inte hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 b §. Prop. 2015/16:71

Varje landsting utarbetar riktlinjer som ligger till grund för vilka produkter som kan förskrivas. En princip i många landsting är att de produkter som förskrivas kräver hälso- och sjukvårdens kompetens för att produkten ska provas ut och förskrivas som hjälpmedel. En annan princip är att produkter som är vanligt förekommande i ett hem och som kan köpas i allmän handel inte kan förskrivas som personliga hjälpmedel.

I Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2008:1) om användning av medicintekniska produkter i hälso- och sjukvården finns bestämmelser om förskrivning av hjälpmedel.

Definition av hjälpmedel

Det finns ingen definition av begreppet hjälpmedel i hälso- och sjukvårdslagen. I förarbetena (prop. 1992/93:159 s.127–128) definieras däremot begreppet. Med hjälpmedel för den dagliga livsföringen avses hjälpmedel som krävs för att den enskilde själv eller med hjälp av någon annan ska kunna tillgodose grundläggande personliga behov, förflytta sig, kommunicera med omvärlden, fungera i hemmet och i närmiljön, orientera sig, sköta vardagslivets rutiner i hemmet, gå i skolan samt delta i normala fritids- och rekreationsaktiviteter.

4.4 Andra former av stöd

Ekonomiskt bistånd från kommunerna

Kommuner har möjlighet att bistå med ekonomisk hjälp för den som är i behov av glasögon. Rätten till bistånd regleras i 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. I 4 kap. 1 § SoL anges bl.a. att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler m.m. En individuell bedömning görs i varje enskilt fall.

Vårdbidrag

Om ett barn med en funktionsnedsättning eller sjukdom behöver särskild tillsyn och vård i minst sex månader, har vårdnadshavaren rätt till vårdbidrag (22 kap. socialförsäkringsbalken). Den som har stora merkostnader på grund av barnets funktionsnedsättning kan även ha rätt till vårdbidrag. Merkostnader kan vara utgifter för exempelvis glasögon, särskild mat, resor.

4.5 Skillnader i landstingens bidragsgivning till glasögon

Socialstyrelsen lämnade 2013 rapporten Landstingens stöd till glasögon för barn – En kartläggning inom ramen för landstingens hjälpmedelsverksamhet. Kartläggningen visar att bidragsgivningen för glasögon till barn och unga är ojämn, dels vad gäller vilka landsting som ger bidrag, dels hur stort bidraget är.

Barnhjälsorganisationen Majblomman har i en rapport från 2014 – Majblomman om skolbarns rätt till glasögon – påtalat de ojämlika förutsättningarna för att få bidrag för glasögon till barn och unga. I mitten av 2000-talet påtalade också flera av Majblommans lokalföreningar att de hade fått in ett ökande antal ansökningar om bidrag till glasögon.

Bidrag till barn i åldern 0–7 år

Alla landsting ger bidrag till standardglasögon eller kontaktlinser efter recept av ögonläkare till barn i ålder 0–7 år. Bidragsbeloppen för standardglasögon ligger mellan 400 kronor och 725 kronor, (Socialstyrelsen, 2013, Landstingens stöd till glasögon för barn – En kartläggning inom ramen för landstingens hjälpmedelsverksamhet).

Bidrag till barn och unga i åldern 8–19 år

För barn och unga över 8 år och upp till 19 år är det enligt Socialstyrelsens kartläggning från 2013 fem landsting som ger bidrag för standardglasögon. Beloppen för bidragen varierar mellan 300 kronor och 1 000 kronor. För barn över 8 år med bestående grava synfel ges efter medicinsk bedömning bidrag till glasögon eller kontaktlinser i alla landsting. Dessa bidrag är utformade på olika sätt och varierar mellan 500 kronor och 2 200 kronor. Grava synfel kan exempelvis vara afaki (ögat saknar en naturlig lins), bestående skelning, keratokonus (toppig hornhinna), översynthet, närsynthet eller brytningsfel.

5 Överväganden och förslag

5.1 Bidrag för glasögon till vissa barn och unga

Regeringens förslag: Landstingets skyldighet att lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år och som omfattas av landstingets skyldighet att erbjuda hjälpmedel enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen regleras i en särskild lag om bidrag för glasögon till vissa barn och unga. Vidare anges att detsamma gäller den som erbjuds hälso- och sjukvård med stöd av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.m. och lagen

om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Regeringen får meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget samt om återbetalningsskyldighet.

Lagen innehåller även bestämmelser om att beslut om bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag, eftersom regeringen föreslår att bidraget regleras i en särskild lag i stället för i hälso- och sjukvårdslagen.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga svarande 49 remissinstanser är positiva till att införa ett bidrag till glasögon för barn och unga, exempelvis *Socialstyrelsen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Myndigheten för delaktighet* och *Barnombudsmannen*. Av remissinstanserna tillstyrker 14 förslaget, två har inget att invända, 26 tillstyrker men har vissa synpunkter och sju instanser har mer ingående synpunkter på förslaget. Flera instanser framför att förslaget bidrar till att stärka barnens rättigheter och bidrar till bättre förutsättningar för alla barn att vara delaktiga i skolan och på fritiden oavsett familjens ekonomiska förutsättningar. Flertalet kommuner tillstyrker förslaget och landstingen är generellt positiva men många har synpunkter gällande utformningen av delar av förslaget. Några instanser, såsom *Dalarnas läns landsting*, *Norrbottnens läns landsting*, *Västerbottens läns landsting* och *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* anser att det är tveksamt att förslaget regleras i hälso- och sjukvårdslagen. SKL anser att en mer övergripande bedömning bör göras där förslag ges på andra lösningar som i mindre grad gör intrång på det lokala självstyret och där detaljreglering i ramlagstiftning undviks. Vidare framför ett flertal instanser att målgruppen för bidraget bör utvidgas till att gälla alla barn och unga i åldern 0–19 år. *Optikbranschen* och *Jönköpings läns landsting* vill även poängtera att det finns studier som visar att målgruppen är större än de 12–13 procent som förslaget utgår ifrån. *Halmstads kommun*, *Malmö kommun* och *Nässjö kommun* påtalar förslagets inverkan på ekonomiskt bistånd. *Halmstads kommun* menar att det är av stor betydelse för familjer strax över bidragsnormen för ekonomiskt bistånd. *Nässjö kommun* anser att de positiva effekterna för jämställdhet för barn och unga uppväger eventuella inskränkningar i landstingens och kommunernas självstyre. *Myndigheten för ungdoms- och civillsamhällesfrågor* poängterar vikten av att information om bidraget når dem som mest behöver bidraget, både till målsmän och direkt till barn och unga. *FUB – För barn, unga och personer med utvecklingsstörning* vill uppmärksamma att barn med utvecklingsstörning i större utsträckning får sina behov tillgodosedda med förslaget samt vikten av information om bidraget för dessa barn.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen föreslår att bidrag ska ges för kostnader för glasögon till barn och unga i åldern 8–19 år. Syftet med bidraget är att möjliggöra för flickor och pojkar mellan 8 och 19 år, oavsett bakgrund eller funktions-

förmåga, att kunna delta på lika villkor i såväl skola som på fritiden. Det bidrar till att barn och unga kan leva och växa upp under goda förhållanden. En mer jämlik tillgång på glasögon bedöms motverka att barn och unga som lever i familjer i ekonomisk utsatthet och i dag inte får bidrag för glasögon hamnar i utanförskap.

I dagsläget råder det skillnader i landstingens bidragsgivning till glasögon för barn och unga. Alla landsting ger bidrag till standardglasögon eller kontaktlinser efter recept av ögonläkare till barn i åldern 0–7 år. Få landsting ger däremot bidrag för standardglasögon till barn och unga över 8 år och subventionsgraderna varierar.

Målgruppen för bidraget

Regeringen föreslår att bidrag ska ges till barn och unga i åldern 8–19 år. Bidrag ska ges till och med det år då den unge fyller nitton år. Motsvarande regler finns för avgiftsfri tandvård för barn och unga enligt 7 och 15 a §§ tandvårdslagen (1985:125).

Alla landsting ger i dag bidrag för standardglasögon till barn i åldern 0–7 år med stöd av 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Variationen är däremot stor vad gäller landstingens bidragsgivning till standardglasögon för barn och unga över 8 år. Det gäller dels vilka landsting som ger bidrag, dels hur stora belopp som ges.

Barnombudsmannen, Blekinge läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Gotlands kommun, Malmö kommun och *Rädda Barnen* anser att målgruppen bör utvidgas till att gälla alla barn och unga i åldern 0–19 år. *Barnombudsmannen* anser att även de yngre barnen ska ha rätt till ett reglerat belopp som är detsamma i hela landet. *Gotlands kommun* anser att bara för att landstingen/regionerna i dag ger bidrag för glasögon till barn 0–7 år är det ingen garant för att detta kommer att fortsätta ske framöver. *Västra Götalands läns landsting* menar att alla barn och ungdomar bör garanteras bra syn och att alla landsting och regioner redan i dag ger bidrag till barn 0–7 år, men att detta inte är enhetligt. *Kronobergs läns landsting* anser att det i förslaget fortfarande finns en risk att de barn och unga med störst behov av glasjustering inte inkluderas i den minimala bidragsnivå som föreslås eftersom att de har större behov. *Malmö kommun* anser att förslagets utformning medför en risk att det vid eventuella besparingskrav i ett landsting ges utrymme för sänkningar av bidragsbeloppet för barn 0 till 7 år. *Rädda Barnen* vill, på grund av att vistelsebegreppet ofta tolkas felaktigt, ha en precisering som klargör att de barn som ska undantas från den nya lagstiftningen enbart är sådana som under mycket kort tid besöker landet, exempelvis turister.

Jönköpings läns landsting ifrågasätter att en målgrupp särbehandlas i förhållande till andra grupper med bl.a. språksvårigheter och psykiska/kognitiva funktionsnedsättningar. Vidare menar *Jönköpings läns landsting* att synen utvecklas hos barn upp till 12 års ålder, varför det kan finnas skäl för sjukvårdshuvudmannen att stödja en optimal utveckling av synen för alla barn upp till denna ålder. *Kalmar läns landsting* ser hellre att bidraget ges fram till den dagen då barnet fyller 20 år, eftersom att nästan samtliga landsting har beslutat att barn och ungdomar inte betalar någon avgift i öppen hälso- och sjukvård fram till 20-årsdagen.

Utvecklingen av synen är individuell. Även om synen stabiliseras hos barn och unga finns fortfarande behov av glasögon hos målgruppen. Mot bakgrund av att samtliga landsting redan i dagsläget ger bidrag för glasögon till barn i åldern 0–7 år anser regeringen att det bidrag som föreslås bör riktas till gruppen 8–19 år. Regeringen förutsätter att bidraget till barn mellan 0 och 7 år fortsatt kommer att ges av landstingen. Av promemorian framgår bl.a. att målgruppen kommer att innefatta barn i familjer som söker asyl, ensamkommande flyktingbarn samt barn som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd, se även rubriken Bidragshanteringen. Regeringen finner inte anledning att ytterligare tydliggöra vilka som inte omfattas av bidraget. Regeringen anser att detta förslag innebär en förbättring för barn och unga i åldern 8–19 år.

Bidragets omfattning

Ett flertal remissinstanser har synpunkter kring vad bidraget egentligen kommer omfatta samt hur ofta och på vilka grunder ett barn kan få byta glasögon. *Barnombudsmannen* anser att rätten till bidrag även borde omfatta glasögon som har gått sönder eller som har tappats bort. I stället bör det göras en bedömning av skäligheten i beviljande av bidrag i det enskilda fallet. *Gävle kommun*, *Malmö kommun* och *Synskadades riksförbund* påtalar också att det bör övervägas att ersätta skadade eller borttappade glasögon. *Malmö kommun* anser att det är bra att bidraget utformas generellt i stället för behovsprövat, men vill särskilt påvisa den ekonomiska sårbarhet för hushåll med knappa ekonomiska resurser som kan leda till att barn inte får behovet av glasögon tillgodosett.

Uppsala läns landsting och *Västmanlands läns landsting* anser att tydlighet saknas gällande hur ofta bidraget kan utgå och undrar om det finns en årlig begränsning eller om bidraget ska utgå även vid ändrad refraktion under samma år. *Värmlands läns landsting* anser att det bör finnas en enhetlig gräns för när bidrag ska beviljas liksom *Västmanlands läns landsting* som anser att en möjlig lösning är att det krävs en minimiförändring gällande synskärpan för att bidrag ska utgå. Det finns en risk för överutnyttjande av bidragen och landstingen behöver aktivt kunna följa bidragen. *Gävle kommun* anser att bidrag bör ges när en optiker har konstaterat att det föreligger ett behov av att byta.

Uppsala läns landsting undrar också vad förslaget får för konsekvenser för det bidrag landstinget i dag ger till barn 0–7 år där standardbidraget är 550 kr. Om miniminivån på bidrag i denna åldersgrupp ska vara 800 kronor eller faktisk kostnad, så behöver förslagets kostnads kalkyl revideras. *Jönköpings läns landsting* poängterar att det vid vanliga synundersökningar går att få glasögon för omkring 500 kronor och uppfattar därmed inte längre att det är många barn som saknar möjlighet att följa med i skola och fritid på grund av avsaknad av glasögon.

Kronobergs läns landsting anser att för en optimalt jämlik hantering mellan landstingen finns faktorer som förslaget inte berör, exempelvis inställningen till ersättning för synundersökning, glasets slipning, definition av normalglas samt kontaktlinsval. Även *Skåne läns landsting* anser att förtydligande behövs gällande om bidraget avser själva glasen/kontaktlinserna eller om det även inkluderar kostnader för båg-, hårdhets-, färg-, antireflexbehandlingar samt synundersökning.

Jönköpings läns landsting och *Optikbranschen* poängterar att det finns studier som visar att målgruppen är större än 12–13 procent. *Optikbranschen* hänvisar bl.a. till två studier som konstaterar att av barn i åldern 12–13 år har 23,3 procent av gruppen myopi (närsynhet) samt en annan studie där drygt 24 procent av 18-åringar har myopi. *Optikbranschen* påtalar också att i en nyligen publicerad databas från SCB framgår det att cirka 30 procent av befolkningen i åldern 16–24 år använder glasögon och/eller kontaktlinser. *SKL* betonar även vikten av att kostnadsutvecklingen följs upp noggrant, särskilt mot bakgrund av att det finns faktorer som talar för att antalet barn med närsynhet kan förväntas öka kraftigt. *Kronobergs läns landsting* misstänker att uppskattningen av barns synutveckling och behov av att byta glasögon kan vara värderad för lågt. Därtill är uppskattad volym av antal barn och unga till viss del återhållsam, då det inkluderar en växande grupp barn och unga asylsökande, ensamkommande flyktingbarn samt barn som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd. *Kronobergs läns landsting* motsätter sig att förslaget avser både glasögon och kontaktlinser då landstinget i dagsläget enbart erbjuder glasögonbidrag till barn och unga upp till 19 år men inte kontaktlinser. *Västmanlands läns landsting* ser en risk med att likställa glasögon och kontaktlinser då det kan leda till ökad användning av kontaktlinser vilket för målgruppen innebär ökad risk för komplikationer.

Regeringen avser att i förordning ange att bidrag inte bör ges för kostnad för skadade eller borttappade glasögon eller kostnad för reservglasögon eller motsvarande kontaktlinser. Dessa avgränsningar baseras på hur landstingen hanterar bidragsgivningen i dag, då bidrag vanligtvis inte lämnas för dessa kostnader.

Det finns heller inga enhetliga riktlinjer för vad som ingår när landstingen i dagsläget ger bidrag för glasögon, exempelvis glasets slipning, definition av normalglas, kostnader för båge eller synundersökning. Regeringen ser ingen anledning att tydliggöra vad bidraget ska omfatta i dessa avseenden utan landstingen bör ges möjlighet att hantera bidraget på liknande sätt som de redan gör.

Det finns ingen samlad statistik över antalet barn mellan 8 och 16 år som är i behov av glasögon eller kontaktlinser. Utgångspunkten för förslaget baseras på Socialstyrelsens antagande om att 12–13 procent av barn i åldern 8–16 år är i behov av glasögon.

Regeringen anser att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen. En utvärdering av bidraget kan visa på hur många barn och unga som får del av bidraget, om det är några grupper som inte utnyttjar bidraget samt anledningen till detta.

Utgångspunkten för förslaget är att 13 procent av barn och unga i åldern 8 till 19 år är i behov av glasögon eller kontaktlinser, baserat på Socialstyrelsens antagande om att 12–13 procent av barn i åldern 8–16 år är i behov av glasögon. Det innebär att drygt 169 400 barn och unga kommer att kunna få bidrag till glasögon eller kontaktlinser. Det finns dock en viss osäkerhet om hur stor andel av åldersgruppen som kan antas behöva glasögon eller kontaktlinser samt hur ofta byte behöver ske på grund av förändrat behov. Enligt SCB:s prognos förväntas målgruppen dessutom att öka med cirka 20 procent fram till 2030.

Regeringen avser att i förordning reglera att bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser får uppgå till ett visst belopp per person. Det

är sedan upp till varje landsting att besluta om högre bidrag ska ges, se rubriken Överklagbarhet. Bland de landsting som i dag ger bidrag för standardglasögon varierar subventionsgraderna mellan 300 och 1000 kronor, se avsnitt 4.5.

Bidragshanteringen

Regeringen föreslår att bidragshanteringen sker genom landstingen och att de har frihet att betala ut bidraget på det sätt som de anser är mest ändamålsenligt. Landstingen ger redan i dag bidrag för glasögon och det finns uppbyggda system och strukturer för detta som kan användas.

I och med detta förslag kommer alla landsting, inom ramen för sitt befintliga system för bidragsgivning, att ha ett bidrag för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga i åldern 8–19 år. Det är viktigt att detta lagstiftningsärende inte bidrar till en ambitionssänkning hos de landsting som i dagsläget ger ett högre bidrag till målgruppen. Förslaget syftar till att göra bidragsgivningen jämnare och tydligare för den enskilde, oavsett landsting, och inte till att sänka nuvarande nivåer.

Socialstyrelsen bör få i uppdrag att följa upp reformen och utvärdera den exempelvis vad gäller kostnadsutvecklingen.

Dalarnas läns landsting, Norrbottens läns landsting, Västerbottens läns landsting samt *Sveriges kommuner och landsting (SKL)* anser att det är tveksamt om förslaget bör regleras i hälso- och sjukvårdslagen. *Norrbottens läns landsting* anser att glasögonutprovning för barn och ungdomar som ej grundar sig på medicinska problem/sjukdomar inte kräver hälso- och sjukvårdens kompetens och därför inte bör vara ett åtagande för hälso- och sjukvården. Landstinget anser att det snarare bör betraktas som en biståndsbedömning enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453). Det borde vara lämpligt att bidraget skulle vara en bedömning för skolhälsovården. *Västerbottens läns landsting* ställer sig också frågande till om åtgärden ska utgå från medicinsk bedömning eller betraktas som biståndsbedömning. *Västerbottens läns landsting* menar också att utprovning och finansiering av glasögon för barn och unga över 10 år inte är en medicinsk åtgärd då insatserna inte längre kan förebygga att synsättningar uppstår eller permanentas. Landstinget menar vidare att produkter som är vanligt förekommande i ett hem och kan köpas i allmän handel inte förskrivs som personliga hjälpmedel och därför inte kräver hälso- och sjukvårdens kompetens. Detta utökade uppdrag riskerar att orsaka undanträngningseffekter för patienter i långt större behov av hälso- och sjukvårdens insatser ur ett medicinskt perspektiv. *SKL* anser att alternativa lösningar för att nå önskad effekt bör övervägas. Förslaget utgår från att det finns skillnader i bidragsgivning mellan landsting men analyserar inte vidare orsakerna bakom dessa. *SKL* anser också att förslaget bortser från det arbete som för närvarande pågår i landstingen med att se över bidragsgivningen.

Kammarrätten i Jönköping anser att det saknas beskrivning och konsekvensanalys av hur bidraget ska hanteras rent praktiskt, vilket gör det svårt att förutse och bedöma eventuella konsekvenser, både för den enskilde och för landstingen.

Värmlands läns landsting stöder inte förslaget om bidragshantering och därmed inte en ändring i hälso- och sjukvårdslagen. Landstinget

anser att det finns skillnader i bidragsgivningen för barn 0–7 år och 8–19 år. Glasögon till barn under 8 år förskrivs av ögonläkare eller ortoptist medan förskrivningsansvaret när det gäller äldre barn övergår till optiker som har fri förskrivningsrätt. *Värmlands läns landsting* anser därmed att landstingen påförs en rent administrativ roll som inte bygger på deras huvudsakliga uppdrag och föreslår att regeringen utser en myndighet att hantera bidraget. *Gävleborgs läns landsting* instämmer i att förslaget kräver en administrativ organisation som är större än den hälso- och sjukvården har på området i dag. Hanteringen borde kunna ske av olika samhällsinstanser t.ex. Försäkringskassan. *Norrbottnens läns landsting* menar också att förslaget innebär en stor administrativ påfåga, dels genom att organisera åtagandet med bidrag, dels för att utveckla befintliga/nya system samt hantering och kontroll av bidrag. *Jönköpings läns landsting* bedömer att det kommer att krävas en ökad administration för att kontrollera att glasögon inte byts för ofta och att barnen inte går till flera optiker samtidigt vilket kan leda till ökade kostnader. *Uppsala läns landsting* påtalar också behovet av ökade administrativa resurser i landstinget. *Västernorrlands läns landsting* vill betona den ökade administrativa hanteringen. Landstinget lämnar i dag bidrag till barn, 0–7 år, för glasögon. Bidraget kan förlängas efter bedömning av ögonläkare. För att få bidrag krävs recept eller ordinationsunderlag från ögonläkare, ortoptist eller optiker. Varje recept kräver en insats från nämnda vårdgivare och administratör inom verksamheten. *Riksföreningen för ögonsjukvård* vill påpeka att införandet av bidrag kan leda till ökad administrationsbörda och kostnad för handläggning av ärenden. Ögonläkare, ortoptister och optiker bör stödjas i administration av bidragsärenden, för att dessa inte ska upplevas betungande och att tiden för vård och omsorg som ges till patienten inte reduceras.

Stockholms läns landsting framför behovet av att förtydliga hur bidraget ska fördelas mellan de olika landstingen samt hur fördelningen av stöd för de administrativa kostnaderna beräknas. *SKL och Dalarnas läns landsting* lyfter fram det kan uppstå andra kostnader för övriga delar av landstingen samt att det kan uppstå en större kostnad första året, vid själva införandet av reformen, vilket inte nämns alls. Flera remissinstanser vill också understryka vikten av att landstingen kompenseras enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Västernorrlands läns landsting menar att bidragshanteringen för barn och ungdomar från 8 till och med 19 år kan utföras av annan verksamhet såsom skolhälsovården alternativt Försäkringskassan i samverkan med barnets/vårdnadshavarens val av legitimerad optiker. *Västernorrlands läns landsting* anser att en enhetlig definition av begreppet hjälpmedel i hälso- och sjukvårdslagen känns angeläget att få till stånd. Så länge en enhetlig definition saknas blir gränsdragningen mellan hjälpmedel, allmänna produkter och vardagsteknik svårtolkad. Resultatet av regeringens uppdrag till Socialstyrelsen inom hjälpmedelsområdet bör därmed inväntas innan detta förslag beslutas. Uppdraget innebär bl.a. en översyn av föreskrifterna för medicintekniska produkter samt översyn av hur den ökade användningen av konsumentprodukter ska påverka utformningen av föreskrifterna. *Hallands läns landsting* anser att innan enskilda beslut fattas som innebär långtgående detaljreglering i ramlagstiftning bör slutsatser dras av de initiativ som pågår inom hjälpmedelsområdet. Alternativa

tiva lösningar bör även övervägas, som högkostnadsskydd eller lösningar som tillämpas inom tandvård.

Synskadades riksförbund (SRF) vill poängera vikten av att de landsting som i nuläget ger mer i bidrag än föreslagen nivå, inte sänker sin nivå. *SRF* stöder att Socialstyrelsen följer upp och utvärderar reformen.

Lagrådet, som inte kan tillstyrka att bestämmelsen avseende glasögon till barn i en viss åldersgrupp utformas som en bidragsregel med föreslagen placering i hälso- och sjukvårdslagen, har i sitt yttrande anfört bl.a. följande. Hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser om t.ex. hjälpmedel reglerar landstingens allmänna skyldigheter på området. Avsikten har varit att skapa en målinriktad ramlag, med möjlighet för huvudmännen att anpassa verksamheten efter lokala och regionala behov och förutsättningar (prop. 1981/92:97 s. 16). Hälso- och sjukvårdslagen är däremot inte avsedd att tillerkänna den enskilde några individuella rättigheter, vilket bl.a. innebär att den enskilde i princip inte har någon talerätt i fråga om t.ex. tilldelning av hjälpmedel till honom eller henne. Fråga är därmed hur den föreslagna kompletteringen av 3 b §, med en regel om bidrag till vissa barn för anskaffning av glasögon, passar in i regelverket. Frågor om bidrag till enskilda regleras inte i övrigt i lagen, och hör inte systematiskt samman med lagens uppbyggnad och inriktning. Förslaget i lagrådsremissen skulle kunna uppfattas som ett förtydligande eller eventuellt en skärpning av landstingens skyldigheter på hjälpmedelsområdet, och då endast när det gäller glasögon för en viss ålderskategori. Utformas bestämmelsen på det sättet kan den möjligen lättare fogas in i lagen. Om en sådan reglering är lämplig kan däremot ifrågasättas, exempelvis kan det vid en särreglering uppkomma tvivel om vad som ska gälla för glasögon till andra ålderskategorier. En mycket preciserad regel för en särskild situation är också svår att förena med ramlagstanken. I den mån tvingande bestämmelser om individuella bidrag ska införas bör regleringen därför enligt Lagrådets mening ske i annan form. När det gäller den tekniska utformningen av den föreslagna bidragsbestämmelsen i 3 b § konstaterar Lagrådet att den synes vara självständig i förhållande till övriga rekvisit i paragrafen, t.ex. i fråga om den territoriella avgränsningen, krav på funktionsnedsättning osv. Lagrådet anser att frågan får uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Med anledning av vad Lagrådet framfört om förslaget och dess placering i hälso- och sjukvårdslagen gör regeringen följande bedömning. Lagförslaget innebär en skyldighet för landstingen att lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år. Skyldigheten är avgränsad till att lämna bidrag till en viss typ av hjälpmedel och en viss målgrupp, dvs. innebär en särskild reglering avseende bidrag för kostnad för glasögon och kontaktlinser. Bidraget innebär inte någon inskränkning i förhållande till landstingets mer generella skyldighet att erbjuda hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Hälso- och sjukvårdslagens bestämmelse, 3 b §, innehåller inga tydligt bestämda rättigheter att få ett visst slags hjälpmedel utifrån en viss slags funktionsnedsättning eller att det ska utges till vissa mottagare. Regeringen bedömer att lagförslaget inte inkräktar på hälso- och sjukvårdslagens karaktär av ramlag eller skyldighetslagstiftning. Landstingen kan därmed fortfarande själva besluta om sina egna regler för hjälpmedel. Regeringen instämmer dock i att lagförslaget bör placeras på

annat ställe än i hälso- och sjukvårdslagen av hänsyn till den lagens ramlagskaraktär.

Regeringen föreslår därför nu en ny lag om bidrag för glasögon till vissa barn och unga. Lagens innehåll är detsamma men vissa lagtekniska justeringar behöver göras med anledning av att skyldigheten placeras på annat ställe än i hälso- och sjukvårdslagen. I lagen bör det anges att ett landsting ska lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år och som omfattas av landstingets skyldighet att erbjuda hjälpmedel enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen. Vidare bör det tydligare framgå att samma skyldighet gäller den som erbjuds hälso- och sjukvård med stöd av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.m. (jfr 2, 5 och 6 §§ nämnda lag) och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd (jfr 3, 6 och 7 §§ nämnda lag).

I den nya lagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget. Av den remitterade promemorian (Ds 2015:28) framgår att avsikten var att i förordning ha bestämmelser om återbetalningsskyldighet och att landstinget ska få besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidrag av den som är återbetalningsskyldig. För att förtydliga regleringen av landstingens befogenhet så bör lydelsen av bemyndigandet i lagen justeras så att det uttryckligt framgår att bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter även gäller återbetalningsskyldighet (se 8 kap. 2 § första stycket 3 och 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen). Regeringen avser att i förordning meddela bestämmelser om återbetalningsskyldighet.

Slutligen bör den nya lagen innehålla bestämmelser om överklagande, se rubriken Överklagbarhet.

När det gäller Västernorrlands läns landstings remissynpunkt att reglera bidraget inom ramen för skolhälsovården så anser regeringen det inte lämpligt eftersom detta skulle ställa nya och andra krav på skolhälsovården. Regeringen anser att en reglering i socialtjänstlagen inte är lämplig. Socialtjänstlagens ekonomiska behovsprövning kan medföra att syftet i detta lagstiftningsärende inte kan uppnås, särskilt för de familjer som befinner sig nära till att komma i fråga för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Regeringen menar att landstingen, som i dagsläget redan hanterar bidrag för glasögon till alla barn i åldern 0–7 år, bör vara de mest lämpade instanserna att hantera ett bidrag även för äldre barn. Vissa landsting ger dessutom redan bidrag till äldre barn och unga. Även om andra myndigheter som exempelvis Försäkringskassan har stor vana av bidragshantering, skulle det kräva bl.a. ett nytt system för administration av bidrag samt bli en ny uppgift för en myndighet.

Socialstyrelsen har också, som några remissinstanser nämner, fått i uppdrag att se över hjälpmedelsfrågan. Fram t.o.m. slutet av 2017 ska Socialstyrelsen rapportera ett flertal uppdrag med bäring på frågor om hjälpmedel. Socialstyrelsen ska bl.a. kartlägga tillgången till hjälpmedel samt de regler och avgifter som tillämpas inom hjälpmedelsområdet. Regeringen anser att flickor och pojkar, oavsett bakgrund och funktionsförmåga, ska ges de bästa förutsättningarna för att utveckla sin potential och kunna delta på egna villkor såväl i skolan som på fritiden. Rege-

ringen anser därmed inte att lagförslaget bör senareläggas i väntan på att andra uppdrag eller initiativ har redovisats. Prop. 2015/16:71

Överklagbarhet

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att frågan om överklagbarheten av beslut bör analyseras i det fortsatta beredningsarbetet. I fråga om överklagande anför *Lagrådet* följande. I ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård gäller 14–30 §§ förvaltningslagen endast om myndighetens beslut kan överklagas på annat sätt än som anges i 31 § (se 33 § förvaltningslagen). Med formuleringen avses att överklagande kan ske med stöd av bestämmelser i specialförfattningar samt att det inte är fråga om ett ärende där rättsmedlet är laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Hälso- och sjukvårdslagen innehåller inte några överklagandebestämmelser som reglerar överklagbarhet i fråga om bidrag till kostnader. Med hänsyn till bestämmelsen i 33 § förvaltningslagen torde det krävas en uttrycklig överklagandebestämmelse för att beslut i frågor om bidrag enligt den föreslagna bestämmelsen ska kunna överklagas till domstol. En sådan överklagandebestämmelse ska enligt 11 kap. 2 § regeringsformen meddelas i lag. Eftersom förslaget endast riktas till barn och unga som är mellan 8 och 19 år skulle dock en rätt att överklaga som kopplas till den nu föreslagna bestämmelsen leda till att endast beslut om bidrag till glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år kan överklagas och att motsvarande beslut som avser yngre barn inte kan överklagas. Det framstår enligt Lagrådet inte som rimligt att avgränsa rätten att överklaga på ett sådant sätt.

Hälso- och sjukvårdslagen innehåller ingen överklagandebestämmelse som reglerar överklagbarhet i fråga om bidrag för kostnader. Av lagförslaget följer en skyldighet för landstinget att lämna bidrag för kostnader för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år och att regeringen får meddela föreskrifter om bl.a. bidragets storlek och övriga villkor. Bidragshanteringen innebär att landstingen kommer att besluta om bidrag för dem som kan få bidrag. Skälet för undantaget i 33 § förvaltningslagen är framför allt att det på hälso- och sjukvårdsområdet kan vara svårt att dra en skarp gräns mellan ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet, dvs. själva vården, se prop. 1985/86:80 s. 82 och prop. 1971:30 s. 334. I fråga om bidraget till glasögon är det fråga om ärendehandläggning. Den som exempelvis har nekats bidrag bör därmed kunna överklaga ett beslut om bidrag till kostnad för glasögon eller kontaktlinser.

Utifrån europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europadomstolens praxis skulle bidraget till kostnad för glasögon och kontaktlinser kunna anses vara en civil rättighet för vilken det ska finnas en rätt till domstolsprövning. Bidraget är författningsreglerat på ett sådant sätt, t.ex. avseende bidragets storlek och villkor, att det inte kan anses vara fråga om endast ett skönsmässigt beviljande av bidrag. Med tanke på bidragets och beslutens karaktär så bör det vara fråga om en fullständig domstolsprövning, i stället för den mer begränsade prövningen som laglighetsprövningen innebär. Regeringen föreslår därför en överklagandebestämmelse i den föreslagna lagen som anger att beslut om bidrag

för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Regeringen bedömer, utifrån bidragshanteringens utformning, att det skulle bli fråga om en ytterst begränsad ökning av mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna som kan finansieras inom domstolarnas befintliga resurser, se avsnitt 7.

Detta lagstiftningsärende innebär således en skyldighet för landstingen att lämna bidrag till kostnader för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga mellan vissa åldrar och bedöms också medföra en rättighet för den berörda målgruppen. Detta medför, såsom Lagrådet framfört, att endast beslut om bidrag till glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år kan överklagas och att motsvarande beslut som avser yngre barn inte kan överklagas. Enligt regeringens mening bör inte detta medföra ett hinder mot att genomföra denna politiska reform. I den kommande förordningen bör det därmed bl.a. anges att bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser ska uppgå till ett visst belopp per person. Om kostnaden uppgår till ett lägre belopp ska bidraget uppgå till den faktiska kostnaden. Regeringen vill dock framhålla att det är viktigt att detta lagstiftningsärende inte bidrar till en ambitions-sänkning hos de landsting som i dagsläget ger ett högre bidrag till målgruppen.

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagförslaget föreslås träda i kraft den 1 mars 2016.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Två remissinstanser har uttalat sig om ikraftträdandet och övergångsbestämmelser. *Kammarrätten i Jönköping* anser att bestämmelser kring ikraftträdandet bör utvecklas, specifikt kring bedömningsgrunderna för rätt till bidrag i förhållande till ikraftträdandet samt noterar också att med hänsyn till den omställning som förslaget ändå medför för landstingen måste tiden inför det föreslagna ikraftträdandet anses vara i kortaste laget. *Kronobergs läns landsting* efterlyser stöd och övergångsbestämmelser för de landsting som redan i dag tillhandahåller bidrag för glasögon till barn och unga över 7 år.

Skälen för regeringens förslag: I likhet med vad remissinstansen Kammarrätten i Jönköping framfört så anser regeringen att ikraftträdandet bör senareläggas något i förhållande till vad som föreslogs i promemorian. Lagen bör därför träda i kraft den 1 mars 2016. Detta för att viss tid kan behövas för en omställning för landstingen.

I lagrådsremissen föreslog regeringen en ikraftträdandebestämmelse med innehållet att de nya bestämmelserna skulle tillämpas för tid från och med den 1 januari 2016. Med hänsyn till bl.a. tillämpningssvårigheter har *Lagrådet* föreslagit att tillämpningen flyttas fram så att den nya

bestämmelsen tillämpas från och med att lagen trätt i kraft. Regeringen instämmer i vad Lagrådet har framfört och därför föreslås ingen särskild ikraftträdandebestämmelse. Prop. 2015/16:71

Regeringen anser inte att det finns skäl att föreslå några övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 14 kap. 3 § regeringsformen, förkortad RF, framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I förarbetena anges att denna reglering innebär att riksdagen regelmässigt måste pröva kommunernas självstyrelseintressen när begränsningar av självstyrelsen övervägs (prop. 2009/10:80 s. 212). Vidare anges att proportionalitetsprövningen bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodoses kan uppnås på ett, för det kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Förslaget innebär en skyldighet för landstingen att lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år.

Förslaget får anses innebära en utvidgning av landstingens åliggande genom att det blir en skyldighet för landstingen att lämna bidrag för kostnad för glasögon till vissa ålderskategorier av barn och unga med ett belopp som regeringen föreskriver. Regeringen bedömer det inte lämpligt att i lag låta binda bidragets storlek eller villkor av mer detaljerad art eller som rör verkställighet.

Förslaget bedöms inskränka den kommunala självstyrelsen. Denna inskränkning måste vägas mot förslagets syfte, dvs. att bidra till att barn och unga i åldrarna 8–19 år får förbättrade förutsättningar att delta i samhället på lika villkor.

Eftersom landstingen redan i dag har en lagstadgad skyldighet att erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning (3 b § hälso- och sjukvårdslagen [1982:763]), bedömer regeringen att förslaget medför endast en mindre inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande alternativ är att staten skulle lämna bidrag direkt till barnet eller den unge eller till optiker. Detta skulle emellertid kräva bl.a. ett nytt system för administration av bidrag samt bli en ny uppgift för en myndighet. Vidare lämnar samtliga landsting bidrag till barn under 8 år så det finns redan i dag en uppbyggd administration av bidrag för glasögon för barn.

Vikten av att stödja barns och ungas tillgång till glasögon bedöms väga tyngre än den begränsade inskränkning som förslaget innebär i den kommunala självstyrelsen. Regeringen bedömer därför att förslaget är proportionerligt och godtagbart.

Antalet barn i åldern 8–19 år i Sverige 2014 uppgick till cirka 1 303 400 personer. Cirka 13 procent av målgruppen kan förväntas ha behov av glasögon eller kontaktlinser, dvs. drygt 169 400 personer. Byte av glasögon förväntas i genomsnitt ske vartannat år för hälften av målgruppen medan vissa förväntas byta oftare. Därmed utgår bidrag årligen till 75 procent av målgruppen. Bidraget ska vidare ges på minst 800 kronor. Den totala kostnaden för bidraget uppskattas därmed uppgå till knappt 101,7 miljoner kronor per år.

Därutöver tillkommer en viss administrationskostnad för landstingen för att bevilja och ombesörja utbetalning av bidraget för glasögon. Inom ramen för de bidrag för glasögon till barn som redan i dag ges i landstingen, finns det uppbyggda system för bidragsgivning som kan användas. Införandet av detta bidrag kan däremot leda till ökade administrativa kostnader gällande handläggningen av ärendena. Vissa landsting kommer sannolikt att få ökade kostnader medan det i andra inte kommer att leda till några större förändringar. För landstingens ökade administration beräknas kostnaderna till cirka 14,5 miljoner kronor årligen, under förutsättning att byte av glasögon sker i genomsnitt vartannat år för hälften av målgruppen och att vissa kommer att byta oftare samt att varje handläggare handlägger 20 ärenden per dag.

Regeringen avser att kompensera landstingen för kostnaderna enligt den kommunala finansieringsprincipen. I budgetpropositionen (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 9, s. 126) föreslår regeringen att fr.o.m. 2016 avsätta 120 miljoner kronor per år för att barn och unga i åldern 8–19 år ska få bidrag för glasögon på motsvarande sätt som barn i åldern 0–7 år.

Regeringen bedömer att kostnader i allmänna förvaltningsdomstolarna för mål som gäller överklagade beslut om nekat bidrag blir ytterst marginella och bör rymmas inom befintliga anslag, se avsnitt 5.

Konsekvenser för barn och unga

Genom förslaget ges flickor och pojkar, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga större möjligheter att delta i samhället på lika villkor. Det bidrar till att barn kan leva och växa upp under goda förhållanden.

Konsekvenser för jämställdhet

Reformen, som innebär att barn och unga oavsett kön i åldern 8–19 år ska få bidrag för kostnad för glasögon, är ur jämställdhetsperspektiv neutral till sin utformning. Förändringen förväntas emellertid få störst betydelse för familjer med låga inkomster, där ensamstående kvinnor med barn är en stor grupp. Förslaget kan därför i viss mån få positiv inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

1 §

Paragrafens *första stycke* anger lagens huvudsakliga innehåll.

I *andra stycket* gör en hänvisning till att särskilda bestämmelser om landstingens skyldigheter att erbjuda hälso- och sjukvård finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.m. och lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

2 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.

Av *första stycket* följer att landstinget ska vara skyldiga att lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år. Med formuleringen ”omfattas av landstingets skyldighet att erbjuda hjälpmedel enligt 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)” avses att tydliggöra att skyldigheten gäller dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där.

I *andra stycket* anges att regeringen får meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget samt om återbetalningsskyldighet. I förordning kan bl.a. anges nivån för bidraget. Vidare kan i förordningen anges att bidrag inte ges för kostnad för skadade eller borttappade glasögon eller kostnad för reservglasögon eller motsvarande kontaktlinser.

3 §

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 5, innehåller bestämmelser om överklagbarhet och prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Sammanfattning av promemorian Bidrag för glasögon till barn och unga (Ds 2015:28)

I promemorian föreslås att en ny lydelse införs i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) vilket innebär att bidrag ska lämnas för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga i åldern 8–19 år. Bidraget föreslås uppgå till 800 kronor. Om kostnaden för glasögon eller kontaktlinser är ett lägre belopp än detta ska bidrag uppgå till den faktiska kostnaden. Bidrag lämnas inte för kostnad för glasögon eller kontaktlinser som har skadats eller tappats bort eller kostnad för reservglasögon eller motsvarande kontaktlinser. För att få bidrag för glasögon eller kontaktlinser krävs recept eller ordinationsunderlag från en ögonläkare, ortoptist eller optiker.

Syftet med förslaget är att ge varje flicka eller pojke, oavsett bakgrund eller funktionsförmåga, de bästa förutsättningarna för att utveckla sin potential och kunna delta på egna villkor såväl i skolan som på fritiden.

Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen
(1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §²

Landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där,

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning, och
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Landstingets ansvar omfattar dock inte habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 b §. Landstingets ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel ska planeras i samverkan med den enskilde. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

Landstinget ska ge den enskilde möjlighet att välja hjälpmedel enligt vad som anges i 7 kap. 2 § patientlagen (2014:821).

Landstinget ska lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år. Regeringen får meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

² Senaste lydelse 2014:822.

Förteckning över remissinstanser i promemorian Bidrag för glasögon till barn och unga (Ds 2015:28)

Remissinstanser

Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Diskrimineringsombudsmannen (DO).

Blekinge läns landsting, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Uppsala läns landsting, Värmlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Örebro läns landsting, Östergötlands läns landsting.

Ale kommun, Borgholms kommun, Enköpings kommun, Flens kommun, Gotlands kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Hagfors kommun, Halmstads kommun, Karlskrona kommun, Lindesbergs kommun, Malmö kommun, Nässjö kommun, Piteå kommun, Sala kommun, Skellefteå kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Växjö kommun, Örebro kommun.

Handikappförbunden (HSO), Lika Unika, Majblommans Riksförbund, Nätverket för Barnkonventionen, Optikbranschen, Optikerförbundet, Riksföreningen för ögonsjukvård, Riksorganisationen unga synskadade, Rädda Barnen, Sveriges Kommuner och Landsting, Synskadades riksförbund, Sveriges ögonläkarförening.

Utanför remisslistan har följande inkommit med synpunkter:

FUB – För barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Ungdomsfullmäktige Göteborg.

Förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §²

Landstinget ska erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där,

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning, och
3. tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

Landstingets ansvar omfattar dock inte habilitering, rehabilitering och hjälpmedel som en kommun inom landstinget har ansvar för enligt 18 b §. Landstingets ansvar innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.

Habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel ska planeras i samverkan med den enskilde. Av planen ska planerade och beslutade insatser framgå.

Landstinget ska ge den enskilde möjlighet att välja hjälpmedel enligt vad som anges i 7 kap. 2 § patientlagen (2014:821).

Landstinget ska lämna bidrag för kostnad för glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år. Regeringen får meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2016.
 2. Bestämmelsen i den nya lydelsen tillämpas dock för tid från och med den 1 januari 2016.

¹ Lagen omtryckt 1992:567.

² Senaste lydelse 2014:822.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-11-06

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Anita Saldén Enérus och Agneta Bäcklund.

Bidrag för glasögon till barn och unga

Enligt en lagrådsremiss den 22 oktober 2015 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Jimmy Järvenpää, biträdd av departementssekreteraren Annika Streiler.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagrådsremissen föreslås att en bestämmelse om bidrag till glasögon införs i 3 b § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Enligt bestämmelsen ska landstingen lämna bidrag till kostnaden för glasögon till barn och unga som är mellan 8 och 19 år. Regeringen ska enligt bestämmelsen få meddela föreskrifter om bidragets storlek och övriga villkor för bidraget.

Av lagrådsremissen framgår att landstingen redan idag lämnar bidrag till glasögon. För barn under 8 år lämnar alla landsting bidrag, med varierande belopp. För barn och unga över denna ålder lämnar endast vissa landsting bidrag. I vilken utsträckning bidrag lämnas till personer över 19 år framgår inte av remissen.

Enligt vad som framkommit vid föredragningen grundas den nuvarande bidragsgivningen på punkten 2 första stycket 3 b § hälso- och sjukvårdslagen. Enligt den bestämmelsen ska landstinget erbjuda bl.a. dem som är bosatta inom landstinget hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Enligt lagrådsremissen (s. 15) lämnar bestämmelsen ”utrymme för olika tolkningar i landstingen om vad som kan betraktas som ett hjälpmedel inom hälso- och sjukvården”. I remissen anges vidare att en översyn av hjälpmedelsfrågan pågår.

Nuvarande utformning av hälso- och sjukvårdslagen innebär således en skyldighet för landstingen att erbjuda hjälpmedel för personer med funktionsnedsättning. Även om det kan vara oklart hur långt denna skyldighet ska anses sträcka sig, är bestämmelsen inte inskränkt till att avse vissa åldersgrupper eller vissa slags hjälpmedel. På vilket sätt landstingen ska erbjuda hjälpmedel är inte heller reglerat, enligt vad som framgått vid föredragningen kan tillhandahållandet av glasögon nu t.ex. ske så att den enskilde hos optiker, och efter landstingets beslut, erhåller glasögonen gratis eller med en bestämd prisreduktion.

Hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser om t.ex. hjälpmedel reglerar landstingens allmänna skyldigheter på området. Avsikten har varit att skapa en målinriktad ramlag, med möjlighet för huvudmännen att anpassa verksamheten efter lokala och regionala behov och förutsättningar

(prop. 1981/92:97 s. 16). Hälso- och sjukvårdslagen är däremot inte avsedd att tillerkänna den enskilde några individuella rättigheter, vilket bl.a. innebär att den enskilde i princip inte har någon talerätt i fråga om t.ex. tilldelning av hjälpmedel till honom eller henne (se dock nedan om uttalanden i lagrådsremissen i dessa frågor såvitt avser glasögonbidrag).

Frågan är därmed hur den föreslagna kompletteringen av 3 b §, med en regel om bidrag till vissa barn för anskaffning av glasögon, passar in i regelverket. Frågor om bidrag till enskilda regleras inte i övrigt i lagen, och hör inte systematiskt samman med lagens uppbyggnad och inriktning. Lagrådet kan därmed inte tillstyrka att bestämmelsen avseende glasögon till barn i en viss åldersgrupp utformas som en bidragsregel med föreslagen placering i hälso- och sjukvårdslagen.

Förslaget i lagrådsremissen skulle kunna uppfattas som ett förtydligande eller eventuellt en skärpning av landstingens skyldigheter på hjälpmedelsområdet, och då endast såvitt avser glasögon för en viss ålderskategori. Utformas bestämmelsen på det sättet kan den möjligen lättare fogas in i lagen. Om en sådan reglering är lämplig kan däremot ifrågasättas, exempelvis kan vid en särreglering uppkomma tvivel om vad som ska gälla för glasögon till andra ålderskategorier. En mycket preciserad regel för en särskild situation är också svår att förena med ramlagstanken.

I den mån tvingande bestämmelser om individuella bidrag ska införas bör regleringen därför enligt Lagrådets mening ske i annan form.

När det gäller den tekniska utformningen av den föreslagna bidragsbestämmelsen i 3 b § kan konstateras att den synes vara självständig i förhållande till övriga rekvisit i paragrafen, t.ex. i fråga om den territoriella avgränsningen, krav på funktionsnedsättning osv. Vid föredragningen har dock upplysts att avsikten är att de förutsättningar m.m. som gäller för tillhandahållande av hjälpmedel i allmänhet ska gälla även för glasögonbidraget. Frågan får uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Överklagande

I fråga om rätten att överklaga ett beslut hänvisas i lagrådsremissen (s. 15) till 22 § och 22 a § förvaltningslagen (1986:223) och anges att den som exempelvis har nekats bidrag kommer att kunna överklaga beslutet. I lagrådsremissen föreslås inte någon bestämmelse om överklagande och vid föredragningen har upplysts att avsikten är att en upplysningsbestämmelse som hänvisar till 22 § förvaltningslagen ska tas in i förordning.

I ärenden i första instans som avser hälso- och sjukvård gäller 14 – 30 §§ förvaltningslagen endast om myndighetens beslut kan överklagas på annat sätt än som anges i 31 § (se 33 § förvaltningslagen). Med formuleringen avses att överklagande kan ske med stöd av bestämmelser i specialförfattningar samt att det inte är fråga om ett ärende där rättsmedlet är laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Hälso- och sjukvårdslagen innehåller inte några överklagandebestämmelser som reglerar överklagbarhet i fråga om bidrag till kostnader.

Med hänsyn till bestämmelsen i 33 § förvaltningslagen torde krävas en uttrycklig överklagandebestämmelse för att beslut i frågor om bidrag

enligt den föreslagna bestämmelsen ska kunna överklagas till domstol. En sådan överklagandebestämmelse ska enligt 11 kap. 2 § regeringsformen meddelas i lag.

Eftersom förslaget endast riktas till barn och unga som är mellan 8 och 19 år skulle dock en rätt att överklaga som kopplas till den nu föreslagna bestämmelsen leda till att endast beslut om bidrag till glasögon eller kontaktlinser till barn och unga som är mellan 8 och 19 år kan överklagas och att motsvarande beslut som avser yngre barn inte kan överklagas. Det framstår inte som rimligt att avgränsa rätten att överklaga på ett sådant sätt.

Ikraftträdande och uppgift om tillämplighet innan dess

Lagförslaget ska enligt punkt 1 i ikraftträdandebestämmelserna träda i kraft 1 mars 2016. I punkt 2 anges att den nya bestämmelsen ska tillämpas för tid från och med den 1 januari 2016. Såsom Kammarrätten i Jönköping konstaterat bör bedömningsgrunderna för rätten till bidrag vid ikraftträdandet utvecklas. Det är t.ex. oklart om det krävs att recept eller ordinationsunderlag för glasögonen eller kontaktlinserna utfärdats efter utgången av 2015 eller om det endast krävs att glasögonen eller kontaktlinserna har lösts ut efter nämnda tidpunkt.

I remissen diskuteras inte hur bidragshanteringen ska ske under perioden 1 januari – 29 februari 2016. Någon laglig skyldighet för landstinget att lämna bidrag till alla barn och ungdomar i den utpekade åldersgruppen som är i behov av glasögon eller kontaktlinser föreligger inte före ikraftträdandet. Under föredragningen har upplysts att landstinget har möjlighet att under den aktuella tiden lämna bidrag med stöd av 3 b § punkt 2 i hälso- och sjukvårdslagen på motsvarande sätt som redan gäller för barn under åtta år. Alternativt kan landstinget invänta ikraftträdandet och därefter retroaktivt lämna bidrag till glasögon eller kontaktlinser som införskaffats under den aktuella perioden. Med hänsyn till de oklarheter som råder och de tillämpningssvårigheter som kan uppkomma föreslår Lagrådet att tillämpningen flyttas fram så att den nya bestämmelsen tillämpas från och med att lagen trätt i kraft.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 december 2015

Närvarande: statsrådet Wallström, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Lövin, Regnér, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström,

Föredragande: statsrådet Åsa Regnér

Regeringen beslutar proposition Bidrag för glasögon till barn och unga