

Handläggare
Pia Ehnhage
Telefon: 08-508 25 911**Till**
Socialnämnden
2016-03-22

Remissvar på motion om riktlinjer för ledsagning dnr 106-1902/2015

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Gillis Hammar
FörvaltningschefVeronica Wolgast Karlberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Socialnämnden har fått en motion (2015:85) av Isabel Smedberg Palmqvist (L) om riktlinjer för ledsagning (dnr 106-1902/2015) på remiss.

I motionen framförs att riktlinjerna för ledsagarservice bör förtydligas, framför allt när det gäller vilken hjälp man har rätt till för att kunna delta i arbetslivet men också kring andra situationer där det tydligare borde framgå att ledsagarservice bör beviljas. Det gäller dels inköp av dagligvaror, dels att kunna följa med sitt barn på aktiviteter som tillhör ett normalt föräldraskap.

LSS har som mål att den enskilde ska ges möjlighet att leva som andra och vara fullt delaktig i samhällslivet. Mot bakgrund av vad som framkommer av lagens förarbeten, lagtext och prejudikat från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) är förvaltningen tveksam till att ledsagning för att delta i arbetslivet kan ingå i ledsagarservice enligt LSS, rättsläget är oklart. Det nämns inte någonstans att insatsen ska ge stöd i situationer som hänger samman med arbetslivet. Därför saknas en sådan skrivning i stadens riktlinjer.

När det finns behov av stöd utöver arbetsgivarens ansvar för att anpassa enskilda medarbetares arbetssituation har Arbetsförmedlingen ett huvudansvar, anser förvaltningen.

Arbetsförmedlingen har stödformer som riktar sig både till enskilda och till arbetsgivare, bland annat ekonomisk ersättning för personligt biträde till en anställd som har en funktionsnedsättning.

Svårigheterna med att kunna beviljas ledsagning som särskild insats för inköp av dagligvaror och när personer med funktionsnedsättning behöver praktiskt stöd i föräldraskapet, till exempel för att kunna följa sina barn till aktiviteter, är frågor som förvaltningen har för avsikt att utreda i den riktlinjeöversyn som påbörjas under våren. Familjer där föräldrar eller barn har en funktionsnedsättning har dock rätt till insatser enligt SoL om de behöver särskilt stöd. Här finns ett delat ansvar mellan socialtjänstens verksamhet för barn och unga samt för personer med funktionsnedsättning.

Riktlinjerna för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL är prioriterade och kommer så långt det är möjligt att förtydligas med hänsyn till gällande praxis. Förvaltningen vill även skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet för den enskilde när det gäller att kunna använda sina beviljade timmar och den omkostnadsersättning som staden står för. När det gäller ledsagning för att delta i arbetslivet och ansvaret mellan huvudmännen anser förvaltningen att rättsläget bör klargöras genom lagstiftning.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bakgrund

Syftet med lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Enligt socialtjänstlagen (5 kap 7 § SoL) ska socialtjänsten verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

Ett viktigt stöd för att kunna vara delaktig i samhällslivet är insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS. För personer som inte omfattas av LSS kan motsvarande insats ges som bistånd enligt 4 kap 1 § SoL.

Insatsen ledsagarservice enligt LSS

I förarbetena till LSS (regeringens proposition Stöd och service åt vissa funktionshindrade 1992/93:159 s.6, 74 och 178) beskrivs ledsagarservice som en betydelsefull verksamhet som kan

underlätta för personer med omfattande funktionshinder att delta i samhällslivet. Servicen bör erbjudas personer som tillhör lagens personkrets men som inte har personlig assistans och göra det möjligt för dem att t.ex. besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller i kulturlivet eller för att bara promenera. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven. Av propositionen framgår att omvårdnad inte ingår i insatsen ledsagar-service, även om ledsagning vid behov kan inkludera hjälp med förflyttning, på- och avklädning, hjälp vid måltider och vid toalettbesök i samband med insatsen.

Enligt ett prejudikat i Högsta förvaltningsdomstolen tar ledsagarservice enligt LSS sikte på en tämligen begränsad insats som ska ge personer som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering (HFD 2011 ref 60).

Ledsagning enligt SoL

I förarbetena till socialtjänstlagen beskrivs ledsagning som en insats som gör det möjligt att besöka vänner, delta i kulturlivet eller bara att promenera (regeringens proposition 1979/80:1 s.301). Syftet med insatsen är att bryta den isolering som kan uppstå på grund av en funktionsnedsättning och att ge den enskilde möjligheten att delta i samhällslivet och ha kontakter med andra.

Viss ledsagning kan enligt förarbetena också ingå i hemtjänstens uppgifter. Det gäller behov som avser att exempelvis kunna ta sig till läkare, tandläkare, promenera, fysisk aktivitet, inköp eller bankbesök. Hemtjänst är en avgiftsbelagd insats, medan ledsagarservice enligt LSS inte är det. I staden är inte heller ledsagning enligt SoL som separat insats avgiftsbelagd.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning. Socialnämndens och äldre-nämndens råd för funktionshinderfrågor har behandlat ärendet vid sammanträde den 17 mars 2016. Socialförvaltningens förvaltningsgrupp har behandlat ärendet den 21 mars 2016.

Ärendet

Socialnämnden har fått en motion (2015:85) av Isabel Smedberg Palmqvist (L) om riktlinjer för ledsagning (dnr 106-1902/2015) på remiss. Motionen tar sin utgångspunkt i lagen om stöd och service

till vissa funktionshindrade (LSS) som har som mål att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning.

Motionen ska ses mot bakgrund av en rapportering i SVT om en journalist som tidigare haft ledsagarservice för att kunna utföra sitt arbete på Sveriges Radio, men där det nu, enligt motionären, är oklart om den enskilde kommer att kunna få fortsatt ledsagarservice från stadsdelsnämnden.

Isabel Smedberg Palmqvist framför att det saknas skrivningar om ledsagning i förhållande till arbetslivet i riktlinjerna som avser ledsagarservice och att de bör förtydligas när det gäller vilken hjälp man har rätt till för att kunna delta i arbetslivet. LSS ska vara en hjälp för att kunna delta på den ordinarie arbetsmarknaden, anser motionären, inte ett hinder. Hon pekar även på andra situationer där det tydligare borde framgå att ledsagarservice bör beviljas. Det gäller dels inköp av dagligvaror, dels att kunna följa med sitt barn på aktiviteter som tillhör ett normalt föräldraskap.

Motionären anser att förutsättningarna för att beviljas insatsen behöver tydliggöras för att öka rättssäkerheten och förutsebarheten för den enskilde.

Avslutningsvis yrkar Isabel Smedberg Palmqvist (L) att kommunfullmäktige uppdrar åt socialnämnden att återkomma med förslag på ändrade riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning i enlighet med vad som sägs i motionen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Syftet med LSS är som Isabel Smedberg Palmqvist (L) framhåller att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med stora och varaktiga funktionsnedsättningar. Målet ska vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Den enskilde behöver därför få tillgång till insatser enligt lagen, för de situationer som lagstiftningen anger, under olika skeden i livet.

I det sammanhanget kan tillgången till ledsagarservice ha avgörande betydelse för möjligheten att kunna leva som andra. Förvaltningen är dock tveksam till om insatsen ledsagarservice kan komma ifråga för alla de situationer som Isabel Smedberg Palmqvist (L) framför borde vara möjligt.

LSS är en komplicerad lag för kommunerna att tillämpa. Det finns brister i överensstämmelse mellan uttalanden i förarbeten och vad som framgår av lagtext. Flera av de principer som uttalas i förarbetena är inte lagreglerade vilket försvårar handläggningen. Olika tolkningar blir möjliga på grund av att tydliga gränsdragningar saknas i lagtexten. Detta leder till att många frågor måste prövas av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Sammantaget påverkar detta även förutsättningarna för staden att utforma tydliga riktlinjer.

Under senare år har HFD i sina domar gett svar på vissa frågor som rör ledsagarservice enligt LSS. Enligt ett prejudikat tar ledsagarservice sikte på en tämligen begränsad insats som ska ge personer som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering (HFD 2011 ref 60).

En översyn av riktlinjerna för handläggning av bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS till barn, ungdomar och vuxna personer med funktionsnedsättning är planerad och kommer att inledas under våren. I denna är riktlinjerna för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL prioriterade. Det förslag som utarbetas ska ha som utgångspunkt att staden i de beslut som fattas bättre ska tillgodose behov av ledsagning hos barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning och skapa förutsättningar för ökad flexibilitet i användandet av den ledsagarservice och den ledsagning som beviljas. Översynen innefattar även hur staden kan öka flexibiliteten i omkostnadsersättningen. Behovet av förutsebarhet och kontinuitet för den enskilde i de beslut som fattas ska betonas, liksom självfallet krav på rättssäkerhet och likabehandling.

Behov av ledsagning i arbetslivet

Förvaltningen instämmer i att staden behöver göra sitt yttersta för att personer med funktionsnedsättning ska kunna delta i arbetslivet. Arbetet bedrivs på olika sätt, både med generella och individuella stödinsatser, i samverkan mellan socialförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen och stadsdelsförvaltningarna samt med andra huvudmän.

Förvaltningen ser i nuläget dock inte att ledsagning för att delta i arbetslivet kan ingå i ledsagarservice enligt LSS, och inte heller i ledsagning enligt SoL. Inte någonstans i förarbetena nämns att insatsen ska ge stöd i situationer som hänger samman med arbetslivet. Av den anledningen finns inte heller några sådana skrivningar i riktlinjerna.

Det finns enstaka kammarrättsdomar som gett enskilda personer rätt till ledsagning enligt SoL i samband med arbete. Det är emellertid inte möjligt att utifrån dessa dra några generella slutsatser, utan rättsläget är oklart. Däremot kan den som har personlig assistans för sina grundläggande och andra personliga behov ha rätt till ledsagning i arbetet inom ramen för den enskildes assistans.

När det finns behov av stöd utöver arbetsgivarens ansvar för att anpassa enskilda medarbetares arbetssituation har Arbetsförmedlingen ett huvudansvar. Arbetsförmedlingen förfogar över verktyg som ska ge stöd till personer med funktionsnedsättning att kunna få och behålla ett arbete. Stödformerna riktar sig både till enskilda och till arbetsgivare och kan avse såväl arbetshjälpmedel som olika former av lönestöd. Arbetsgivaren kan även få ekonomisk ersättning för personligt biträde till en anställd som har en funktionsnedsättning.

Behov av ledsagning för andra situationer

Isabel Smedberg Palmqvist (L) pekar även på behov av ledsagning i andra situationer. En sådan är ledsagning för inköp av dagligvaror. En annan är för att kunna följa med sitt barn på aktiviteter, dvs. för sådant som tillhör ett normalt föräldraskap.

Behov av ledsagning för att klara inköp av dagligvaror kan som huvudregel inte beviljas med stöd av LSS eller SoL, även om det enligt vissa kammarrättsavgöranden kan göras undantag om syftet är att bryta social isolering. Rätt till ledsagning för bland annat matinköp kan däremot ingå i hemtjänst. Eftersom hemtjänst är en avgiftsbelagd insats, medan varken ledsagarservice enligt LSS eller ledsagning enligt SoL är det i staden, blir det till den enskildes nackdel att beviljas ledsagning inom ramen för ett hemtjänstbeslut. En annan nackdel är att valet av utförare för sådan ledsagning måste göras bland LOV-utförarna för hemtjänst, i stället för bland LOV-utförarna för ledsagarservice. Det innebär att den enskilde kan vara tvungen att ha två utförare för sina olika behov av ledsagning.

Rätt till ledsagning för inköp av dagligvaror utan att hänvisas till hemtjänst har under lång tid förts fram av företrädare från Synskadades Riskförbund. Det är tveksamt om det går att införa, men förvaltningen har med sig frågan i riktlinjeöversynen.

Förvaltningen instämmer i de svårigheter som Isabel Smedberg Palmqvist (L) framför när det gäller möjligheten till ledsagarservice för föräldrar med funktionsnedsättning som behöver följa sina barn till aktiviteter som ett led i föräldraskapet. Enligt förvaltningens

uppfattning beror det till stor del på att LSS som huvudregel inte omfattar praktiskt stöd i att utöva föräldraskap och att ledsagarservice enligt LSS har ett annat syfte.

Genom att LSS endast erbjuder ett begränsat antal insatser för specifika ändamål blir lagen emellanåt otillräcklig och kan även uppfattas som stelbent. Behov av insatser som inte kan tillgodoses enligt LSS får i stället ges med stöd av annan lagstiftning, företrädesvis SoL. Personer med funktionsnedsättning som har hemmavarande barn kan till följd av de begränsningar som funktionsnedsättningen innebär ha behov av praktiskt stöd i föräldraskapet. Familjer där föräldrar eller barn har funktionsnedsättning har rätt till insatser enligt SoL om de behöver särskilt stöd. Här finns ett delat ansvar mellan socialtjänstens verksamhet för barn och unga samt för personer med funktionsnedsättning. Frågan är angelägen att uppmärksamma framöver, också ur ett barnperspektiv.

Stadens riktlinjer för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL har enligt förvaltningens uppfattning utformats så tydliga som varit möjligt utifrån förarbeten, lagar och den praxis som gällde när de skrevs. Den kommande översynen kommer att präglas av det idag aktuella rättsläget, vilket kommer att innebära att riktlinjerna kan bli tydligare, åtminstone i vissa avseenden.

Inom kort väntas regeringen presentera direktiv för en ny översyn av LSS. Direktiven kommer att utgå från en kartläggning av vissa LSS-insatser, däribland ledsagarservice, som Socialstyrelsen genomfört på regeringens uppdrag och som presenterades i en slutrapport i september 2015. I denna framförs att lagstiftningen måste bli tydligare, bland annat för att minska skillnaderna i rättstillämpningen mellan landets kommuner. När det gäller ledsagning för att delta i arbetslivet och ansvaret mellan huvudmännen ser förvaltningen det som önskvärt att rättsläget klargörs genom lagstiftning.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilaga

Motion om riktlinjer för ledsagning, dnr 106-1902/2015, Isabel Smedberg Palmqvist (L)