



Handläggare
Sofia Forsberg
Telefon: 08-50824836

Till
Kommunstyrelsen
Stadsledningskontoret

Förslag till reviderade riktlinjer gällande ledsagning och ledsagarservice

Svar på remiss från Kommunstyrelsen (2018/585)

Sammanfattning

Kommunstyrelsen behandlar en remiss avseende ”Förslag till reviderade riktlinjer gällande ledsagning och ledsagarservice”. Ett budgetuppdrag från 2017 till socialnämnden var att genomföra en utredning avseende högre flexibilitet avseende ledsagning, både avseende antalet timmar och omkostnader. Även förändringar i lagstiftning och rättspraxis har bidragit till förändringarna i riktlinjerna. Såväl ledsagning som ledsagarservice omfattas i Stockholm stad av lagen om valfrihet (LOV).

Förvaltningen ställer sig positiv till de förändringar som föreslås i de nya riktlinjerna genom högre flexibilitet avseende

- Bedömningar
- Användningen av ledsagartimmar
- Omkostnadshantering

Förvaltningen ser det vidare som positivt att de nya riktlinjerna förstärker brukarperspektivet.

Bakgrund

Remissen ”Förslag till reviderade riktlinjer gällande ledsagning och ledsagarservice” har överlämnats för remittering till samtliga 14 stadsdelsnämnder i Stockholm stad, Stadsledningskontoret, HSO Stockholm stad, Kommunstyrelsen råd för funktionshinderfrågor, Kommunstyrelsens råd för mänskliga rättigheter, Äldrenämnden. Remisstiden löper fram till 24 april 2018.

Ärendet

Ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS

Personer med funktionsnedsättning kan med stöd av ledsagarservice få bättre möjligheter att vara fullt ut delaktiga i samhällslivet.

Ledsagarservice utformas alltid utifrån individens behov.

Ledsagarservice ingår i personlig assistans om den enskilde har personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt Socialförsäkringsbalken. Ledsagarservice syftar till att förenkla aktiviteter utanför hemmet så som fritidsaktiviteter, besök till vänner, hälsoaktiviteter och läkarbesök samt att bryta isolering. Det kan också utgöra ett komplement till exempelvis daglig verksamhet eller bostad med särskild service. Ledsagarservice omfattar inte primärt direkt omvårdnad men kan vid behov omfatta vissa sysslor som på- och avklädning och förflyttning. I Stockholm stad omfattas ledsagarservice av LOV vilket möjliggör den enskildes inflytande i val av ledsagare.

Behovsbedömning av ledsagarservice enligt LSS

Den enskilde kan beviljas ledsagarservice i syfte att tillförsäkras goda levnadsvillkor om:

- Den enskilde omfattas av LSS personkrets
- Den enskilde har behov av insatsen
- Behovet inte är tillgodosett

Vad gäller omfattningen av insatsen ska den enskildes behov styra. I behovsbedömning kan omständigheter så som den enskildes ålder vägas in då en person i yrkesverksam ålder kan ha ett större behov av ledsagning för att kunna vara delaktig i samhällslivet.

Vid behovsbedömning av barn med funktionsnedsättning är riktmärket behov som går utöver ett föräldraansvar för ett icke funktionsnedsatt barn. Därtill att barn och ungdomar med funktionsnedsättning kan ha behov av att göra aktiviteter med annan än sin förälder. Vid behovsbedömning av en vuxen person som lever med en partner så ska den enskilde ha möjlighet att utöva fritidsaktiviteter och dylikt utan sin partner.

Ledsagning enligt 4 kap 1 § SoL

Ledsagning enligt SoL ska bidra till att människor med fysiska, psykiska eller andra svårigheter ska kunna delta i samhället och leva som människor utan svårigheter. Ledsagning enligt SoL ska kunna möjliggöra besök till vänner, kulturliv och promenader. Insatsen ska bidra till att underlätta och möjliggöra aktiviteter utanför hemmet så som naturvivelser och simhallsbesök men också läkarbesök och besök till bank. Syftet är att stärka den enskildes självständighet och

förebygga isolering och kan kombineras med till exempel hemtjänst i syfte att den enskilde ska kunna bo kvar hemma. Ledsagning bör inte blandas samman med följeslagare inom ramen för hemtjänst då dessa båda funktioner har olika syften och kompetenser även om de ibland utför samma typ av uppdrag. I Stockholm stad är insatsen ledsagning avgiftsfri till skillnad från hemtjänst.

Bedömning av omfattning av insatsen och omkostnader för ledsagaren

En utredning avseende omfattningen av ledsagning eller ledsagarservice samt fastställandet av omkostnader för ledsagaren bör klargöra

- Vilka situationer kräver ledsagning samt hur ofta förekommer dessa situationer och vilken tidsåtgång?
- Behövs ledsagning huvudsakligen för att komma till och från aktiviteten eller krävs ledsagning även för att genomföra aktiviteten.
- Förväntas kostnader för ledsagaren

Utredaren gör en behovsbedömning avseende omfattning i tid för att de enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor. Stockholm stad har beslutat om inriktningen att det inte ska innebära skillnader vid bedömning avseende ledsagning enligt SoL och ledsagarservice enligt LSS.

Beslut om ledsagarservice och ledsagning

Ledsagarservice beslutas enligt 9 § 3 LSS och ledsagning enligt 4 kap § 1 SoL. Beslutet ska anges i timmar per månad och kvarstående timmar kan vid månadsslut föras över till nästa månad. En ram om tre månader finns. Såväl aktiviteter som anges i beslutet som andra aktiviteter som syftar till att bidra till den enskildes delaktighet i samhället kan genomföras. Enskild får inte uppmanas att spara timmar i syfte att genomföra något särskilt om det sker på bekostnad av kontinuerliga aktiviteter.

Beslut om ersättning för omkostnader för ledsagare

Kostnader som uppstår för ledsagaren i form av tex biobiljetter eller fikakostnader ingår inte i själva insatsen. Kommuner har dock utrymme att täcka sådana kostnader genom bistånd enligt 4 kap 2 § SoL Bistånd enligt 4 kap 2 § Sol är inte något en kommun är skyldig att utge och dessa beslut bör föregås av en prövning enligt 4 kap 1 § SoL vilket ger den enskilde möjligheten att överklaga genom förvaltningsbesvär. Stockholm stad ersätter omkostnader för ledsagaren med 300:-/månad. Ersättningen utgår i efterhand. Även omkostnadsersättning som kvarstår kan överföras till nästkommande månad. Den enskilde får inte uppmanas att spara

ersättning i syfte att kunna genomföra något särskilt på bekostnad av kontinuerliga aktiviteter.

Kostnadsersättning utöver beviljad nivå

Ersättning för mer kostsamma aktiviteter kan prövas enligt 4 kap 1 § SoL. Ett riktmärke är att kunna besöka exempelvis en mer kostsam konsert eller teater 1-2 gånger/år. Kostnaderna kan inkludera biljett, resa och mat.

Beställning av ledsagarservice och ledsagning

I beställningen till utföraren ska framgå

- Antal beviljade timmar/månad
- Syfte
- Vilken typ av aktiviteter som beviljats
- Om den enskilde behöver ledsagning även under aktiviteten
- Vilka omkostnader som kan bli aktuella för ledsagaren

Utbetalning av ersättning för omkostnad av ledsagare

Beställaren ersätter utföraren för ledsagarens omkostnader efter att utföraren ersatt ledsagaren. Utföraren ska kunna uppvisa underlag för fakturerade omkostnader.

Ledsagarservice och bostad med särskild service

I insatsen bostad med särskild service ingår fritidsverksamhet och kulturella aktiviteter. I undantagsfall kan den enskilde trots detta beviljas ledsagning om behovet inte kan tillgodoses i boendet.

Andra huvudmäns ansvar samt riksfärdtjänst

Arbetslivet

Personer med funktionsnedsättningar ska ges förutsättningar att delat i arbetslivet. Arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen har ansvar för att bistå med stödinsatser. I vissa fall kan ledsagning beviljas.

Färdtjänstresa

För personer med rätt till färdtjänst och med behov av ledsagare även under resor så omfattar tillståndet även ledsagaren.

Sjukhusbesök

Vid sjukvårdsbesök har sjukvårdens personal ansvar för att bistå med stöd och hjälp vid förflyttning inom sjukvårdsinrättningen.

Tåg och flyg

Kostnadsfri ledsagning ska erbjudas på tågstationer och flygplatser.

Riksfärdtjänst

Personer som har behov av stöd för att resan ska kunna genomföras kan beviljas ledsagning. Detta sker inte inom ramen för riksfärdtjänst utan efter ansökan enligt SoL eller LSS.

Jämställdhetsanalys

Ärendet berör flickor och pojkar, kvinnor och män. Ärendet är dock könsneutralt då det i riktlinjerna tydligt lyfts att bedömningarna ska utgå från den enskildes behov. Riktlinjerna bedöms därmed inte påverka jämställdheten.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för socialtjänst.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig positiv till de förändringar som föreslås i de nya riktlinjerna genom högre flexibilitet avseende

- Bedömningar
- Användningen av ledsagartimmar
- Omkostnadshantering

De nya riktlinjerna förstärker brukarperspektivet vilket förvaltningen ser som en styrka. Brukarperspektivet lyfts både under utredning/handläggning och under utförarfasen vilket även det är av stor vikt.

Att möjliggöra att brukaren kan föra över timmar och omkostnadsersättning från en månad till en annan, inom ramen för tremånadersperioder, ses även det som en förbättring och utveckling av insatsen. Detta mer flexibla system bidrar vidare sannolikt till att förstärka insatsen syfte än mer, det vill säga att bryta isolering och möjliggöra ett deltagande i samhällslivet.

Förvaltningen ser fördelar med att riktlinjerna kompletteras med rutiner eller tillämpningsanvisningar avseende omkostnader som överstiger 300:-/månad. Om så inte sker finns det en risk att det i olika stadsdelar växer fram olika rutiner för hur dessa bedömningar görs och att den enskildes rättssäkerhet och likställighet därmed åsidosätts.

Förvaltningen ser vidare utmaningar avseende att utreda eventuella omkostnader.

Synpunkter från rådet för funktionshinder

Ledsagning ska vara självklart och enkelt – att få och att använda. Byråkrati och administration ska minimeras. Vi har läst både

nuvarande riktlinjer och förslaget till nya. Förslaget till nya riktlinjer går enligt vår bedömning snarast i motsatt riktning. Det blir allt mindre kvar av stöd om detta hela tiden ska utredas. Sådant tar tid och resulterar i alltmera av subjektiv bedömning något som inte gagnar rättssäkerheten. Jämför man med de gällande riktlinjerna från 2012 har innehållet i förslaget slätats ut och försämrats under förespegligen att det är en förbättring, då man får sprida beviljade timmar över en period av tre månader, samtidigt som man försvårar bedömningen. Det är ibland inte helt tydligt vari skillnaderna egentligen består och hur de ska tolkas i en verklig tillämpning.

Nuvarande riktlinjer är tydligare på vissa punkter . Vi tänker då t ex på rätt till ledsagarservice om man bor i LSS-bostad. I 2012 års riktlinjer står det ”Vid boende i bostad med särskild service för barn och ungdom och i en gruppboende för vuxna är huvudregeln att den enskildes hela behov ska tillgodoses genom personal i boendet. I boendeinsatsen ska det generellt sett finnas utrymme för individuellt anpassad ledsagning till olika aktiviteter och fritidssysselsättningar t ex. genom att arbetsschema anpassas så att en brukare kan göra egna aktiviteter även på kvällstid och helger”. Understruken text har tagits bort i förslaget. Det är i detta sammanhang bl a ett stort problem för boende att man i stor utsträckning måste göra aktiviteter i grupp eftersom personalen inte räcker till för att man ska kunna gå på en aktivitet på egen hand med stöd av personal, eller att en grupp boende får åka hem tidigt från t ex. en FUB-dans pga personalens arbetstid. Nuvarande riktlinjer som säger att personalens arbetsschema måste anpassas efter de individuella behoven av aktiviteter behöver enligt vår mening behållas på den punkten – annars föreligger stor risk att den enskildes behov prioriteras bort vid en sammanvägning av kollektivets behov och personalens behov av rimliga arbetstider.

Nuvarande regler säger att unga ska bedömas ha större behov av aktiviteter än äldre. Det är utmärkt att denna formulering tagits bort. Den enskildes behov måste vara styrande oavsett ålder.

Riktlinjer i både det nuvarande och nya förslaget är tydliga med att om ledsagning inte kan erbjudas av LSS-bostadens personal har man rätt att söka ledsagarservice i kommunen. Enligt vår erfarenhet är det mycket sällsynt att man får det, eller ens söker det, eftersom man ofta på förhand vet att det skulle avslås. Det har hittills fungerat endast som en rättighet enbart på pappret. Det kan därför vara på sin plats att tydligt betona denna rättighet mera i riktlinjerna.

I många fall kan kontaktperson vara ett bra sätt att bryta isolering och skapa möjligheter till olika aktiviteter, men många personer med utvecklingsstörning har blivit av med sin kontaktperson. Ledsagning är ofta inget alternativ som har erbjudits, sannolikt av kostnadsskäl. Denna möjlighet bör betonas särskilt i riktlinjerna som ett sätt att stödja om kontaktperson av någon anledning inte kan erbjudas.

I 2012 års riktlinjer anges att ”Insatsen ska utformas på sådant sätt att den är lättillgänglig och stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv”. Motsvarande text finns inte i det nya förslaget. Vi bedömer att denna typ av portalformulering är viktig för förståelsen av ambitionen i systemet för ledsagning som helhet. Vi önskar därför att formuleringen behålls i det nya förslaget.

I 2012 års riktlinjer anges följande beträffande behov av antal timmar ”Därefter gör handläggaren en samlad behovsbedömning av omfattningen i tid, räknat i timmar per månad och vidare utifrån vad som krävs för att uppnå skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor”. Längre ned i texten står ”Timmarna får användas inom ramen för de behov som beslut om insatsen avser. Det kan således bli aktuellt med andra aktiviteter än de som nämns i biståndsbeslutet eller beställning vilket är möjligt så länge målet med insatsen uppfylls – delaktighet i samhället”. Formuleringarna i det citerade stycket visar på den praktiska svårigheten man har att göra en ansökan och bedömning om ledsagning efter dessa riktlinjer. Vi anser att sådana formuleringar som denna ger utrymme för godtycke och bidrar till dålig rättssäkerhet. Detta är ett av de allvarligaste problemen just nu. Det måste läggas stor omsorg vid att definiera hur behovsbedömningar bör konkretiseras i tidsbehov i de nya riktlinjerna.

I 2012 års riktlinjer står det formuleringar om valfrihet, vilket det inte står om alls i det nya förslaget. Vi anser t ex att det är viktigt att den som beviljas ledsagning själv får välja ledsagare som fungerar tillsammans med den som ska ledsagas. Om en person i 20-årsåldern ska köpa kläder, så är det viktigt att det t ex är någon person, som är intresserad av kläder och i någorlunda samma ålder som utför ledsagningen. Den som ska ledsagas till teater eller idrott, bör också ledsagas av någon som är någorlunda intresserad av och kunnig om teater eller idrott. Gäller det som det står ”bara promenader”, så måste ledsagaren t ex gå i någorlunda samma fart som den som ledsagas. Vi anser att förslaget till riktlinjer i deras nuvarande utformning endast ser ledsagning som en teknisk insats.

Man måste enligt vår mening göra insatsen mer kvalificerad än så, något som kan kräva ökad utbildning av ledsagare samt förmåga att leva sig in i den enskildes behov vid olika typer av ledsagarinsatser.

Avslutningsvis kräver rådet att de nya riktlinjerna följs upp med en utvärdering om ett år från det att de träder i kraft.

Anna Mattsson
Avdelningschef Socialtjänstavdelningen
Skärholmens stadsdelsförvaltning

Bilagor

1. Förslag Riktlinjer för ledsagning och ledsagarservice
2. Nuvarande Riktlinjer antagna av KS april 2002 reviderade av KF februari 2012
3. Tjänsteutlåtande – Riktlinjer Ledsagning och ledsagarservice