

Handläggare
Pia Ehnhage
Telefon: 08 50825911**Till**
Socialnämnden

Förslag till reviderade riktlinjer för bistånd enligt SoL och insatser enligt LSS till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förslaget till revidering av riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning.
2. Ärendet överlämnas till kommunstyrelsen för vidare beslut i kommunfullmäktige.

Gillis Hammar
FörvaltningschefFredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

De senaste två åren har det förutom vissa lagändringar i SoL och LSS även tillkommit avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som förändrat praxis och påkallat behov av ytterligare revidering av riktlinjerna. I detta förslag till reviderade riktlinjer har nya lagregler och prejudikat arbetats in och riktlinjerna anpassats till gällande praxis.

De nya lagregler som avses är främst bestämmelser i SoL och LSS om kommuners ansvar för personer som behöver socialtjänstens stöd, i föräldrabalken (FB) och SoL om barns möjlighet att få vård mot en av vårdnadshavarnas vilja samt om stärkt stöd och skydd för barn.

De prejudikat som avses är framför allt avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) om ledsagarservice

enligt LSS. Dessa innebär en åtstramning av tidigare praxis av vad som kan anses ingå i insatsen ledsagarservice enligt LSS och ett tydliggörande av en kommuns skyldighet att stå för merkostnader som kan uppkomma för den enskilde i samband med ledsagning. Bland annat har HFD slagit fast att omkostnader för ledsagare inte kan ingå i beslut om insatser enligt LSS och att ledsagarservice enligt LSS inte kan användas för semesterresor utomlands. Därför föreslås förändringar av stadens regler för ersättning av den enskildes omkostnader för ledsagare. Vidare föreslås att stadens särskilda riktlinjer för medföljare under semesterresa upphör och ersätts med avsnittet om semesterresor i detta riktlinjeärende. Översynen av riktlinjer för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL har även föranletts av den granskning som socialförvaltningen genomfört 2012.

Grunderna för utbetalning av ersättning för sjuklönekostnader vid ordinarie personlig assistents sjukdom har förtydligats mot bakgrund av flera avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen den 11 oktober 2011.

Riktlinjerna har även uppdaterats mot bakgrund av nya regler i LSS och socialförsäkringsbalken (SFB) den 1 juli 2013. Reglerna syftar till att förhindra fusk och överutnyttjande av ekonomiskt stöd till personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt SFB. En ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), med ansvar för tillsyn och tillstånd som rör socialtjänst och verksamhet enligt LSS har inrättats den 1 juni 2013, vilket förts in i riktlinjerna.

Utöver ovanstående görs vissa förtydliganden och kompletteringar som syftar till att förbättra riktlinjerna utan att förändra deras nuvarande innebörd. Bland annat har beskrivningen av skälig levnadsnivå enligt SoL och goda levnadsvillkor enligt LSS omarbetats. Det tydliggörs även att DUR ska användas i utredningar inom verksamhetsområdet. Det framgår även att det gemensamma beräkningsunderlaget för hemtjänst som införts i Paraplysystemet den 1 juli 2013 ska användas i alla individuella bedömningar för att fastställa behovet av olika hemtjänstinsatser och tidsåtgången för dessa. Ett förtydligande om att handikappersättning som huvudregel inte ska beaktas vid bedömning av hemtjänst och hemvårdsbidrag föreslås. Det klargörs att rätten till daglig verksamhet inte påverkas av den enskildes försörjningssituation, om villkoren för övrigt är uppfyllda. En möjlighet att vid behov, under en övergångsperiod, kunna avvakta med att avsluta insatsen föreslås.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande sociala frågor, strategiska enheten. Förslaget har utarbetats i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning och en arbetsgrupp med representanter från stadsdelsförvaltningarna. I augusti 2012 har socialförvaltningen träffat representanter från Synskadades Riksförbunds Stockholmsavdelning som framfört synpunkter med anledning av revideringen. Förvaltningen har presenterat ärendet för socialnämndens råd för funktionshinderfrågor den 21 mars 2013. Rådet har behandlat riktlinjeförslaget den 22 augusti 2013.

Ärendet var planerat till socialnämndens sammanträde den 11 juni 2013, men återtogs efter distribution. Orsaken var att det tillkom ytterligare information om de nya reglerna i LSS och socialförsäkringsbalken från och med den 1 juli 2013 som förvaltningen behövde beakta i riktlinjerna.

Därför behöver riktlinjerna revideras

Riktlinjerna för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning antogs i kommunstyrelsen i april 2002. Riktlinjerna ska baseras på gällande lagar, föreskrifter och allmänna råd, men också på domar som bidragit till praxis inom området och har därför reviderats fortlöpande. Den senaste ändringen behandlades i socialnämnden i september 2010 och i kommunfullmäktige den 20 februari 2012 (Dnr 326-2283/2010).

Behovet av att på nytt revidera riktlinjerna har föranletts av att det de senaste två åren har tillkommit lagändringar i SoL och LSS samt avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen som förändrat praxis inom verksamhetsområdet. Översynen av riktlinjer för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL har även föranletts av den granskning som socialförvaltningen genomfört under 2012.

I detta förslag har nya lagregler och prejudikat arbetats in. Dessa är i korthet följande:

Nya lagregler

Nya lagregler SoL och LSS från den 1 maj 2011 om bosättningskommunens och vistelsekommunens ansvar tydliggör kommunernas ansvar för ärenden som avser

insatser enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning

- Den 1 maj 2012 infördes en ändring i 6 kap 13 a § FB som innebär att socialnämnden i vissa fall får medge åtgärder mot en av vårdnadshavarnas vilja, om det krävs med hänsyn till barnets bästa. Åtgärder som avses är bland annat insatserna kontaktperson, avlösarservice och korttidsvistelse enligt LSS till barn och unga med funktionsnedsättning
- Den 1 januari 2013 infördes även nya bestämmelser om stärkt stöd och skydd för barn och unga (prop. 2013/13:10)
- Det har tillkommit nya föreskrifter och allmänna råd samt handböcker från Socialstyrelsen för verksamhetsområdet
- Den 1 juli 2013 infördes nya bestämmelser i LSS och socialförsäkringsbalken (SFB) som syftar till att förhindra fusk och överutnyttjande av ekonomiskt stöd för personlig assistans och assistansersättning
- En ny myndighet, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), med ansvar för tillsyn och tillstånd som rör socialtjänst och verksamhet enligt LSS, inrättades den 1 juni 2013. Nya bestämmelser i SoL och LSS om tillsyn och tillståndskrav började gälla den 1 juni och den 1 juli 2013

Nya prejudikat

- De prejudikat som åsyftas är framför allt två avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen om ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS och som innebär en åtstramning av tidigare gällande praxis
- I avgörandet (HFD 2011 ref 8) slår Högsta förvaltningsdomstolen fast att insatsen ledsagarservice tar sikte på en tämligen begränsad insats som tar sikte på enklare aktiviteter och att bryta social isolering
- I avgörandet (HFD 2011 ref. 60) slår Högsta förvaltningsdomstolen fast att ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS normalt inte är avsedd att användas för mer omfattande insatser som semesterresor utomlands. Bedömningen görs framför allt mot bakgrund av det föregående rättsfallet och har motiverat en översyn av stadens särskilda riktlinjer för medföljare vid semesterresor

- Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande den 12 oktober 2011 tydliggjort vad som ingår i kommunens basansvar för sjuklönekostnader när den enskildes ordinarie personliga assistent är sjuk (HFD mål nr 3959-3961-10, 3962-10, 3963-10, 3964-10, 3965-10, 3966-10 och 3967-10).

Där slås fast att schablonbeloppet för ordinarie personlig assistans inte är avsett att täcka kostnader för sjuklön till ordinarie assistent när denne är sjuk, vilket redan framgår av stadens riktlinjer. Däremot har det funnits oklarheter när det gäller vilka underlag en kommun har rätt att kräva från den enskildes assistansanordnare för att få styrkt om kommunen är skyldig att ersätta en kostnad för ordinarie assistents sjuklön, vilket nu har förtydligats i de föreslagna riktlinjerna

Övriga förändringar

- DUR (Dokumentation, Utvärdering och Resultat) ska numera användas i utredningar som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning
- Förvaltningen har försökt att ytterligare tydliggöra begreppen skälig levnadsnivå i SoL och goda levnadsvillkor i LSS, var för sig och deras inbördes förhållande
- Förvaltningen vill förtydliga att handikappersättning från Försäkringskassan som huvudregel inte ska påverka bedömningen av rätten till hemtjänst respektive hemvårdsbidrag
- Det gemensamma beräkningsunderlaget för hemtjänst som införts i Paraplysystemet den 1 juli 2013 ska användas i alla individuella bedömningar för att fastställa behovet av olika hemtjänstinsatser och tidsåtgången för dessa.
- Övriga förändringar avser att förtydliga och förbättra riktlinjerna utan att förändra deras nuvarande innebörd.

Sammanfattning av föreslagna förändringar i riktlinjerna

Allmänna utgångspunkter och ett stärkt barnperspektiv (kap 3)

Nuvarande avsnitt om de nationella målen för svensk funktionshinderspolitik vad gäller individuellt stöd enligt SoL och LSS har kompletterats med att den syftar till jämlikhet mellan kvinnor och män, pojkar och flickor med funktionsnedsättning. Barnperspektivet i riktlinjerna har förstärkts mot bakgrund av nya bestämmelser i socialtjänstlagen som infördes den 1 maj 2012. Det förtydligas att ärendeansvaret när det gäller ansökan om stöd till anhörig görs hos den stadsdelsnämnd eller kommun där den anhörige är bosatt.

Verksamhetens mål (kap 4)

Socialförvaltningen har ansett att grunderna för individuella behovsbedömningar fortfarande behöver förtydligas. Det gäller framför allt den individuella bedömningen av skälig levnadsnivå för livsföringen i övrigt för gruppen människor med funktionsnedsättning enligt 5 kap 7 § SoL. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i vad som är skäligt för att människor med funktionsnedsättning ska kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Den individuella bedömningen ska därför klargöra vad som krävs för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå i bemärkelsen att trots sin funktionsnedsättning kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra. Den enskildes situation ska jämföras med situationen för andra människor utan funktionsnedsättning i samma ålder.

Om den sökta insatsen rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

Det ska även vägas in att många människor med funktionsnedsättning har ett långvarigt och ibland livslångt behov av bistånd enligt SoL i form av insatser såsom hemtjänst, bostad med särskild service, ledsagning m.fl. Stödets kvalitet och omfattning ska leda till att den enskildes behov uppfylls.

God kvalitet i verksamheten (kap 5)

Utgångspunkter för god kvalitet i handläggningen ska vara kvalitetsbestämmelserna i 6 § LSS och i 3 kap 3 § SoL samt Socialstyrelsens nya föreskrifter och allmänna råd om

ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (SOSFS 2011:9) med tillhörande handbok (2012).

Förvaltningen har bland annat tydliggjort kvalitetskraven i SoL och LSS och hur begreppen skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor bör tolkas.

Nya bestämmelser till stöd och skydd för barn (kap 5.5)

Nya bestämmelser till stöd och skydd för barn och unga infördes den 1 januari 2013 (prop. 2013/13:10). Bland annat har anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL utökats till att inte bara gälla vid kännedom om att ett barn far illa, utan även vid *misstanke* om att ett barn far illa. En utredning med anledning av en anmälan ska omfatta både barnets behov av *stöd* och *skydd*. Socialnämnden ska även se till att det finns rutiner för att förebygga och åtgärda risker och missförhållanden inom socialtjänstens stöd och skydd för barn och unga.

Ansökan, utredning och behovsbedömning (kap 6)

Riktlinjerna har kompletterats med hänsyn till de nya bestämmelserna i 6 kap 13 a § FB om att socialnämnden, vid gemensam vårdnad, får medge vissa åtgärder mot en av vårdnadshavarnas vilja, *om det krävs med hänsyn till barnets bästa*. Bestämmelsen kan tillämpas om ett barn har två vårdnadshavare och en av vårdnadshavarna motsätter sig en insats. De insatser enligt LSS som kan komma ifråga för en sådan bedömning är kontaktperson, korttidsvistelse och avlösarservice (prop. 2011/12:53).

Den enskildes rätt att påverka utformningen av insats (kap 6.5)

Under detta avsnitt sammanfattas stadens juridiska avdelnings ändrade rekommendationer av hur gynnande beslut bör utformas mot bakgrund av nya avgöranden i bland annat Högsta förvaltningsdomstolen. (PM "*Den enskildes rätt att påverka utformningen av insats*", stadsledningskontorets juridiska avdelning). De ändrade rekommendationerna innebär en förenklad möjlighet för den enskilde att överklaga utformning av insats.

Det föreslås också en rekommendation om att i de fall ett förslag till beslut innebär ett avslag eller ett delavslag ska den

enskilde som huvudregel kommuniceras hela underlaget för beslut inklusive förslaget till beslut.

Det tydliggörs att beslut som avser boende som huvudregel inte bör tidsbegränsas, bland annat för att den enskildes behov av kontinuitet ska tillgodoses. En godtagbar motivering för tidsbegränsning enligt JO är t.ex. att det är svårt att överblicka om behoven kan tillgodoses genom aktuell boendeform för all framtid. Uppföljningsansvaret påverkas inte av om ett beslut är tidsbegränsat eller ej.

Dokumentation (Kap 7)

Skyldigheten att dokumentera barnets inställning har förstärkts så att det framgår att även orsaken till varför ett barn inte kommer till tals ska dokumenteras och vad som har gjorts för att göra det möjligt för barnet att uttrycka sin inställning. Om barnet inte vill eller kan få barnets inställning klarläggas på annat sätt (11 kap. 10 § SoL). Det kan exempelvis ske genom att inhämta uppgifter från barnets närstående eller någon annan företrädare för barnet eller från dokumentation av vad barnet tidigare har framfört.

Uppföljning (kap 7.2)

Varje beslut om insatser ska följas upp och utvärderas kontinuerligt eller vid förändringar. När det gäller beslut om korttidsvistelse för barn och ungdomar enligt 9 § 6 LSS i en korttidsfamilj och beslut om familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar enligt 9 § 8 LSS föreslår förvaltningen att uppföljning ska ske minst två gånger per år för att säkerställa kvaliteten i insatsen och att behovet av insatsen inte förändras. Handläggaren bör vidare besöka barnet eller på annat sätt ha kontakt med barnet minst fyra gånger per år för att försäkra sig om att barnets behov av stöd under trygga förhållanden tillgodoses. Yngre barn samt barn och unga som nyligen har beviljats insats kan behöva tätare kontakt. Förslaget innebär att samma krav på uppföljning ska gälla som för familjehem och hem för vård och boende (HVB) enligt SoL inom stadens individ- och familjeomsorg.

Beräkningsunderlag för individuell behovsbedömning av hemtjänst (kap 9)

Den 1 juli 2013 införs ett gemensamt beräkningsunderlag i Paraplysystemet för individuella behovsbedömningar av hemtjänst för personer med funktionsnedsättning under 65 år. Det är tidsåtgången för att utföra olika omvårdnads- och

serviceinsatser som ska beräknas. Beräkningsunderlaget innehåller schabloner för olika hemtjänstinsatser. Dessa kan och ska anpassas med hänsyn till den enskildes individuella behov. En guide kommer att tas fram för användandet av beräkningsunderlaget och utbildningar genomförs. Beräkningsunderlaget är också en förutsättning för att utförarrapportering enligt det nya ersättningssystemet för hemtjänst som föreslås träda i kraft den 1 januari 2014, ska kunna fungera. Ett gemensamt beräkningsunderlag förväntas gynna likställigheten i staden vad gäller bedömningar av omfattningen av olika hemtjänstinsatser.

Bedömning av hemtjänst och hemvårdsbidrag när någon har handikappersättning (kap 9)

Handikappersättning från Försäkringskassan är en ersättning för merkostnader eller hjälpbehov i den dagliga livsföringen som inte tillgodoses med annat samhällsstöd. Ersättningen baseras på andel av prisbasbeloppet i tre nivåer.

Av lagstiftning och förarbeten framgår att rätten till insatser enligt LSS inte påverkas av handikappersättning. Däremot är rättsläget mer oklart när det gäller om handikappersättning kan påverka rätten till insatser enligt socialtjänstlagen. Det finns ett behov av riktlinjer för en gemensam tillämpning i staden vid bedömning av hemtjänst och hemvårdsbidrag till personer som har handikappersättning.

Förvaltningen föreslår att staden vid beslut om hemtjänst som huvudregel inte ska beakta om den enskilde har handikappersättning. Däremot ska den enskilde informeras om möjligheten att få handikappersättning för den merkostnad som hemtjänstavgiften utgör. När det gäller hemvårdsbidrag föreslår förvaltningen att handikappersättning inte ska beaktas om det inte av Försäkringskassans beslut står klart att ersättningen helt eller delvis tillgodoser samma hjälpbehov som hemvårdsbidraget. Ett sådant klagörande ska kunna ske utan någon ingående utredning.

Förvaltningens förslag har utformats efter kontakter med Försäkringskassan och i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Av 50 kap 5 § socialförsäkringsbalken (SFB) framgår att Försäkringskassan i sin prövning av rätten till handikappersättning ska bortse från hjälpbehov som tillgodoses genom annat samhällsstöd. Om den enskilde beviljas personlig assistans enligt LSS, assistansersättning enligt SFB eller hemtjänst enligt SoL tar Försäkringskassan

inte med dessa hjälpbehov i sin bedömning av handikappersättning. Den enskilde är därför skyldig att till Försäkringskassan anmäla alla förändringar som kan påverka handikappersättningen. Förvaltningen anser att staden under dessa förutsättningar inte ska ta hänsyn till en persons handikappersättning vid bedömningen av hemtjänst.

Trots att Försäkringskassan inte ska räkna med hjälpbehov som tillgodoses genom annat samhällsstöd anser de att hemvårdsbidrag *inte* ska påverka rätten till handikappersättning. Eftersom hjälpbehoven i dessa fall rent faktiskt tillgodoses av anhöriga och närstående jämföras det inte med "annat samhällsstöd".

Nivån på handikappersättning för en enskild person utgör en schablon som är baserad på en sammanvägning av personens olika hjälpbehov och merkostnader. Försäkringskassan menar att det inte är möjligt för en kommun att avgöra om en persons specifika behov av insatser från kommunen verkligen kan tillgodoses genom handikappersättning.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att handikappersättning endast kan beaktas om det utan ingående utredning står klart att ersättningen helt eller delvis tillgodoser behovet av hemvårdsbidrag.

Personkretsbedömning (kap 9)

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2008-11-10 mål nr 7020-06) kan även personer med Alzheimers sjukdom tillhöra LSS personkrets 2, förutsatt att den begåvningsmässiga nedsättningen är betydande och att övriga villkor är uppfyllda. Förvaltningen föreslår att riktlinjerna ändras till att även personer med *demenssjukdomar såsom* Alzheimers sjukdom kan tillhöra LSS personkrets 2. Det är en rimlig tolkning som redan tillämpas i stadsdelsnämnderna.

Ersättning av merkostnader för sjuklön (kap 10.5)

Socialförvaltningens och stadsledningskontorets juridiska avdelning har tillsammans gått igenom avgöranden från den 12 oktober 2011 i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD mål nr 3959-3961-10, 3962-10, 3963-10, 3964-10, 3965-10, 3966-10 och 3967-10) samt Försäkringskassans vägledning för assistansersättning. Genomgången har resulterat i att riktlinjerna har förtydligats avseende kommunens basansvar när ordinarie personliga assistent är sjuk. Personlig assistans för tillfälliga behov ingår i kommunens basansvar. En sådan situation kan vara om den enskildes

ordinarie assistent blir sjuk och vikarie måste sättas in. Till grund för tillfällig utökning av personlig assistans vid ordinarie assistents sjukdom ska finnas ett beslut enligt 9 § 2 LSS.

I de fall den enskilde valt en annan assistansanordnare än kommunen ska ersättningen för den tillfälligt utökade assistansen motsvara den faktiska merkostnaden för den ordinarie assistentens sjuklön. Kommunen har rätt att kräva underlag som styrker att den ordinarie assistenten varit sjuk och den uppkomna faktiska merkostnaden, dvs. sjuklönekostnad inklusive förmåner som framgår av kollektivavtal. För sin "vanliga" assistans får den enskilde endast betalt för tid som faktiskt har blivit utförd. Har ingen vikarie satts in får den enskilde ingen ersättning enligt schablonbeloppet för den tiden.

Åtgärder mot fusk och överutnyttjande av ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt LSS och assistansersättning enligt SFB (kap. 10.4 och 10.5)

I behandlingen av regeringens budgetproposition (prop. 2012/13:1) fattades beslut om nya regler för att förhindra fusk och överutnyttjande av ekonomiskt stöd för personlig assistans och assistansersättning enligt SFB. Bestämmelserna syftar till att säkerställa en fortsatt legitimitet för personlig assistans och assistansersättning mot bakgrund av de oegentligheter som uppmärksammas i utredningar. De nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 2013 och innebär i korthet följande:

- Kommunen är skyldig att till Inspektionen för vård och omsorg även anmäla verksamhet med personlig assistans enligt 9 § 2 LSS som ska bedrivas i egen regi. Kommunens anmälningsskyldighet omfattar därmed all verksamhet enligt LSS som kräver tillstånd för att bedrivas i enskild regi.
- Nya lämplighetskrav för att meddelas tillstånd att bedriva verksamhet enligt LSS har införts. Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn ska omfatta tillståndshavares lämplighet utifrån de krav som ställs.
- Om personlig assistans enligt LSS utförs av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den enskilde och som inte är anställd av kommunen, ska kommunen enligt 9 c § 1 LSS få besöka den enskilde när

det behövs för att utreda behovet av och bedöma rätten till personlig assistans.

- Om kommunen vid upprepade tillfällen utan giltig orsak vägras besök får det ekonomiska stödet för personlig assistans enligt 9 § 2 LSS dras in eller sättas ned. För att stödet ska få dras in eller sättas ned krävs att den enskilde har informerats om denna påföljd.

Som ett alternativ bör det enligt förarbetena vara möjligt för den enskilde att den närstående assistenten anställs av kommunen (prop. 2012/13:1).

- Inspektionen för vård och omsorg har rätt att utföra tillsynsinspektion i bostaden när assistans utförs av någon som är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den assistansberättigade och som inte är anställd av kommunen.
- Förutom den enskilde kan även någon annan som har tagit emot betalning för ekonomiskt stöd till personlig assistans bli återbetalningsskyldig
- Kommunen ska underrätta Försäkringskassan om en enskild beviljas boende med särskild service, daglig verksamhet, barnomsorg eller någon annan insats som kan påverka behovet av personlig assistans.
- Kommunen ska anmäla till Försäkringskassan om det kan antas att assistansersättning enligt 51 kap SFB används för annat än köp av personlig assistans eller kostnader för personliga assistenter.
- Kommunen ska vidare anmäla till tillsynsmyndigheten (IVO) om det finns anledning att anta att en tillståndshavares lämplighet att bedriva verksamhet med personlig assistans kan ifrågasättas.
- Arbetsgivare eller uppdragsgivare för personliga assistenter är skyldiga att, innan assistans börjar utföras och vid ändrade förhållanden, lämna uppgifter om anställda assistenter till kommunen och Försäkringskassan. Uppgifterna ska visa om assistenten är närstående till eller lever i hushållsgemenskap med den enskilde, om assistenten har fyllt 18 år och om assistenten är bosatt inom eller utanför EES-området.

- Arbetsgivaren eller uppdragsgivaren ska *på kommunens begäran* lämna uppgifter som visar att assistenten inte har fyllt 18 år, är bosatt utanför EES-området eller till följd av sjukdom, ålderdom eller liknande orsak saknar förmåga att utföra arbete som personlig assistent. Vidare ska uppgifter lämnas på kommunens begäran som visar att assistans inte utförs på tid som överstiger lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete, arbetstidslagen eller kollektivavtal som uppfyller kraven i 3 § arbetstidslagen.

Riktlinjer för ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL (kap 10.18)

Riktlinjerna i de delar som avser ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL har omarbetats mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens prejudikat, vilket även medfört att de bägge insatserna och syftet med insatserna ges en något stramare definition jämfört med tidigare.

Ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS

Ledsagarservice enligt LSS ges i syfte att underlätta för den enskilde att ha kontakter med andra och bryta den isolering som ofta blir följd av en omfattande funktionsnedsättning. Utgångspunkten ska vara att den enskilde ges möjlighet att leva som andra och vara fullt delaktig i samhällslivet.

Av lagens förarbeten framgår att ledsagarservice är en insats knuten till aktiviteter utanför hemmet. Insatsen ska göra det möjligt för den enskilde att besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller kulturlivet eller bara promenera. Vad som avses med fritidsaktiviteter anges inte närmare.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens prejudikat (HFD 2011 ref 60) tar ledsagarservice sikte på en tämligen begränsad insats avsedd att ge funktionshindrade som inte uppfyller förutsättningarna för personlig assistans ökade möjligheter att genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering. Omfattande insatser i assistansliknande former kan enligt domen inte anses ingå i en kommuns ansvar för ledsagarservice enligt LSS.

Därtill finns andra vägledande avgöranden som innebär att aktiviteter som att gå ut och handla, eller andra enklare vardagsaktiviteter, kan ingå i ledsagarservice om det är ett led i att komma ut i samhällslivet och bryta en isolering.

Av praktiska skäl föreslås att det därutöver i staden ska vara möjligt att bevilja ledsagarservice enligt LSS för personer som redan har beslut om insatsen av andra skäl och behöver ledsagning för att kunna genomföra enstaka läkarbesök. Det är enligt förvaltningens uppfattning inte rimligt att den enskilde i dessa fall ska behöva ansöka om ledsagning enligt SoL för en sådan enstaka aktivitet, även om den inte kan anses ingå i ledsagarservice enligt LSS utifrån förarbeten och praxis.

Ledsagning som bistånd enligt SoL

I förarbetena beskrivs ledsagning som en insats som gör det möjligt att besöka vänner, delta i kulturlivet eller bara att promenera. Syftet är att bryta den isolering som ofta blir följden av en funktionsnedsättning och att ge den enskilde möjlighet att delta i samhällslivet och ha kontakter med andra. Ledsagning är en social tjänst som är knuten till aktiviteter utanför hemmet.

Om den enskilde till följd av sin funktionsnedsättning inte själv kan tillgodose behovet och inte kan få behovet tillgodosett på annat sätt har han eller hon rätt till ledsagning. Genom insatsen ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå, med vilket i detta sammanhang avses att ledsagningen ska göra det möjligt för den enskilde att trots sin funktionsnedsättning kunna delta i samhällets gemenskap och leva som andra (5 kap 7 § SoL).

Omkostnader i samband med ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL

När den enskilde behöver ledsagning för att kunna genomföra aktiviteter som medför en kostnad för den enskilde, t.ex. besök på bio, teater, kafé eller restaurang, uppstår det samtidigt en merkostnad för ledsagarens biobiljett, mat etc. Enligt stadens nuvarande riktlinjer ingår omkostnader i beslut om ledsagarservice enligt LSS och det är enligt stadens valfrihetssystem enligt LOV utföraren som rent praktiskt hanterar ersättningsfrågan gentemot den enskilde.

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD mål nr 2764-09 (HFD 2011 ref. 8) har det klargjorts att ersättning för sådana omkostnader inte kan ingå i insatser enligt LSS, med undantag av ekonomisk ersättning för personlig assistans. En kommun kan dock på frivillig väg ersätta omkostnader efter särskilt beslut om bistånd enligt 4 kap 2 § SoL, om det finns skäl för detta.

Nuvarande hantering av omkostnadsersättning

Idag ersätts utförarna i stadens valfrihetssystem för omkostnader i samband med ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL med en schablon på 6 kr per utförd timme. Schablonen ska användas av utföraren för att ersätta den enskilde för omkostnader på upp till 300 kronor för varje aktivitet som medför omkostnader. Om den enskilde vill genomföra en mer kostsam aktivitet, t.ex. en konsert, där omkostnaden för ledsagaren överstiger 300 kronor krävs ett godkännande av biståndshandläggaren. Om en sådan enstaka omkostnad godkänns kan den enskilde få utbetalt ersättning i efterhand mot redovisning.

I socialförvaltningens översyn har det framkommit att den enskilde inte alltid får sina omkostnader utbetalda av utföraren, vilket leder till att den enskilde inte alltid kan genomföra aktiviteter som ledsagarservice/ledsagning beviljats för. Det har även visat sig att utförare hanterar omkostnadsersättningen på olika sätt. En slutsats är att nuvarande hantering behöver ses över för att för att stärka rättssäkerheten och likabehandling i staden.

Föreslagna förändringar av omkostnadsersättningen

Förvaltningen föreslår att staden ska fatta särskilda beslut om omkostnadsersättning för ledsagare enligt socialtjänstlagen och att den enskilde ska få ersättning för omkostnader för ledsagare med upp till 300 kronor per månad. Det ska inte vara möjligt att ”spara” omkostnadsersättningen för en månad och föra över till nästa månad. Beslut om omkostnadsersättning fattas enligt 4 kap 2 § SoL.

Den enskilde ska även, efter en individuell behovsprövning, kunna beviljas omkostnadsersättning för att genomföra en mer kostsam enstaka aktivitet där ledsagare behövs, t.ex. gå på en konsert. Det gäller i de fall den enskilda omkostnaden överstiger den redan beviljade ersättningsnivån. Beslut om omkostnadsersättning för en sådan mer kostsam enstaka aktivitet fattas i dessa fall enligt 4 kap 1 § SoL.

Rent praktiskt föreslås att omkostnadsersättningen även fortsättningsvis överläts till utföraren att hantera, efter att den enskilde lämnat en fullmakt som inhämtas av beställaren genom en enkelt förfarande (i-kryssningsruta på ansökan). Socialförvaltningen bedömer att den föreslagna hanteringen blir mer rättssäker och skapar bättre förutsättningar för lika behandling. Samtidigt föreslås att nuvarande schablonersättning till utförare (”6-kronan”) ses över inom ramen för stadens valfrihetssystem enligt LOV.

Semesterresor utomlands (kap 10.20)

Stadens särskilda riktlinjer för medföljare vid semesterresor har utgångspunkten att sådana beslut kan fattas enligt såväl LSS som SoL, vilket inte längre är möjligt enligt Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2011 ref. 60). Mot denna bakgrund lämnar förvaltningen förslag på nya riktlinjer för insatser vid semesterresor och föreslår att dessa förs in i de här föreslagna riktlinjerna samt att nuvarande särskilda riktlinjer för medföljare vid semesterresor upphör att gälla. Förvaltningen föreslår även en anpassning av stadens hittillsvarande syn på insatser vid semesterresor med hänvisning till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande.

Stadsdelsnämnderna har genom åren framfört synpunkter på att riktlinjerna för medföljare vid semesterresa är alltför generösa i förhållande till vad som allmänt är att betrakta som skälig levnadsnivå enligt SoL och goda levnadsvillkor enligt LSS. Det gäller särskilt den angivna miniminivån om rätt till minst en veckas semester per år till valfritt resmål.

Kommunfullmäktige har vid olika tillfällen sedan 1980-talet beslutat om mer generösa bestämmelser och riktlinjer för stadens medborgare när det gäller ledsagning och assistans vid semesterresor utomlands, på det sätt som framgår av stadens nuvarande riktlinjer. I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande framgår bland annat att ledsagarservice enligt LSS inte kan beviljas för semesterresor utomlands, vilket gör det nödvändigt att ändra riktlinjerna.

Innebörden i förslag till nya riktlinjer avseende semesterresor utomlands

Förvaltningen föreslår att det i staden ska vara möjligt att bevilja bistånd för semesterresor utomlands för personer med funktionsnedsättning som behöver personlig hjälp av någon annan för att kunna genomföra sin semesterresa. Gällande praxis föreslås ligga till grund för den individuella bedömningen av om en utrikes semesterresa är nödvändig för att den enskilde ska uppnå skälig levnadsnivå enligt SoL eller goda levnadsvillkor enligt LSS.

Enligt praxis får det idag anses normalt för vuxna personer i aktiv ålder att ibland åka på semester utomlands, med hänsyn till vars och ens sociala och ekonomiska situation. I den individuella bedömningen av rätten till stöd för att kunna genomföra en semesterresa utomlands ska en jämförelse göras med vad andra människor utan funktionsnedsättning kan göra på sin semester. Hänsyn ska tas till den enskildes hela livssituation och möjlighet att leva som andra. Man kan vara

ensamstående eller ha en stor familj, ha ett socialt nätverk som är litet eller stort, som finns på nära håll eller långt borta. Allt detta har betydelse för människors önskemål om semester, samtidigt som den egna ekonomin sätter gränser för vilka semesterresor man kan företa. En resa utomlands landet behöver inte alltid bli dyrare än en resa inom landet. Dessa aspekter ska vägas in i bedömningen av rätten till insatser i samband med utrikes semesterresor.

En förutsättning för stöd och insatser under en semesterresa är att den enskilde till följd av sin funktionsnedsättning inte klarar av att genomföra resan på egen hand utan måste ha hjälp av en annan person för att det över huvud taget ska vara möjligt. Förvaltningen föreslår att staden ska kunna bevilja bistånd enligt SoL för semesterresor utomlands. Biståndet ska avse ersättning för den merkostnad som uppkommer för den enskilde med anledning av att han eller hon måste ha personligt stöd av någon annan under resan; för den andra personens lön, resa och logi samt övriga omkostnader. Den enskildes egna önskemål om resmål ska alltid ligga till grund för den individuella behovsbedömningen. Samtidigt har den enskilde inte någon obegränsad rätt att välja insats, utan kostnadsaspekten för kommunen måste alltid vägas in.

När det gäller insatser enligt LSS för semesterresor utomlands är det i princip endast personlig assistans som kan komma ifråga. I övrigt får rätten till insatser vid semesterresa utomlands prövas med stöd av socialtjänstlagen.

Bistånd enligt SoL för semesterresor utomlands

I den individuella bedömningen av om en semesterresa utomlands kan anses ingå i skälig levnadsnivå för den enskilde ska en jämförelse göras med vad andra personer utan funktionsnedsättning kan göra på sin semester. Enligt praxis får det idag anses normalt för vuxna personer i aktiv ålder att åtminstone några gånger i livet åka på semester utomlands, med hänsyn till vars och ens sociala och ekonomiska situation.

Förvaltningen föreslår att bistånd enligt 4 kap 1 § SoL ska kunna beviljas med några års mellanrum för merkostnader i samband med semesterresa utomlands, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och förutsatt att övriga villkor är uppfyllda och att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Förvaltningen föreslår att bistånd ska kunna beviljas för en veckas semesterresa, men att det även bör vara möjligt att bevilja bistånd för längre tid om det finns skäl för det, såsom att resan till och från resmålet tar lång tid eller att det annars inte är möjligt att genomföra resan.

Insatser enligt LSS vid semesterresor utomlands
Människor utan funktionsnedsättning väljer själva var de ska tillbringa sin semester och kan åka utomlands om de har ekonomisk möjlighet att göra det.

I praxis anses goda levnadsvillkor innefatta att en person med funktionsnedsättning får möjlighet att genomföra semesterresor. Även utlandsresor har godtagits som ett inslag i den normala livsföringen. Det anses dock gå utöver goda levnadsvillkor att årligen resa utomlands på semester. Möjliga insatser enligt LSS för stöd och hjälp under semesterresor utomlands begränsas i princip till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS.

Hur ofta tillfällig utökning av personlig assistans för semesterresor utomlands kan beviljas är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet och förutsätter att behovet inte tillgodoses på annat sätt. Förvaltningen föreslår att tillfällig utökning ska kunna beviljas för en veckas semesterresa, men att det även bör vara möjligt att bevilja tillfällig utökning för längre tid om det finns skäl för det, såsom att resan till och från resmålet tar lång tid eller att det annars inte är möjligt att genomföra resan. I den individuella bedömningen ska ställning bland annat tas till om resan är nödvändig för att den enskilde ska uppnå goda levnadsvillkor.

Semesterresor inom landet

På samma sätt som det idag får anses ingå i normal livsföring för vuxna personer i aktiv ålder att ibland åka på semester utomlands får det även anses normalt att åka på semester inom landet, kortare eller längre tid, på sommaren eller vid andra tillfällen på året. I den individuella bedömningen av rätten till stöd och insatser för att kunna genomföra en semesterresa inom landet ska en jämförelse göras med vad andra människor utan funktionsnedsättning kan göra på sin semester. I bedömningen ska hänsyn tas till att människor normalt reser inom landet oftare och att resorna kan vara både kortare och längre samt att ändamålet med semesterresorna kan variera.

När det gäller semesterresor inom landet är även bestämmelserna i SoL och LSS om bosättningskommunens och vistelsekommunens ansvar vid en tillfällig vistelse i en annan kommun tillämpliga.

Annan särskilt anpassad bostad enligt LSS (kap 10.26.3)

I den senaste riktlinjeöversynen omarbetades handlägningsrutinerna för annan särskilt anpassad bostad enligt 9 § 8 LSS i samarbete med Stockholms bostadsförmedling. I riktlinjerna understryks nu ännu tydligare att handläggaren *alltid* ska konsultera bostadsförmedlingen under utredningen innan beslut fattas.

Daglig verksamhet enligt LSS (kap 10.28.2)

Den som tillhör LSS personkrets 1 eller 2 och är i yrkesverksam ålder, saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig har rätt till daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Det klargörs att rätten till daglig verksamhet inte påverkas av om den enskilde har t.ex. aktivitetsersättning, sjukersättning eller försörjningsstöd, om villkoren för övrigt är uppfyllda. Den enskilde kan vara även vara arbetssökande, om det är ett krav för rätt till ersättning från socialtjänsten eller annan huvudman, och samtidigt ha rätt till daglig verksamhet. Om behovet däremot tillgodoses genom åtgärder hos en annan huvudman eller myndighet, har det betydelse för rätten till insatsen.

Om den enskildes beslut om daglig verksamhet är en del i en längre planering med målet att på sikt klara arbete eller studier, kan det i en sådan övergång finnas behov av att avvakta med beslut om att avsluta insatsen. En sådan möjlighet föreslås i de fall det är osäkert hur andra aktiva åtgärder, arbete eller studier, kommer att fungera för den enskilde.

Bosättningskommunens och vistelsekommunens ansvar (Kap 11)

Kapitel 11 innehåller en sammanfattning av de nya bestämmelserna om kommuners inbördes ansvar (2 a kap SoL och i 16-17 §§ LSS). Reglerna infördes den 1 maj 2011 och syftar till att underlätta för den enskilde i dennes kontakter med kommunen. Bestämmelserna innebär i korthet att vistelsekommunens yttersta ansvar begränsas till hjälp i akuta situationer. Bosättningskommunen har ett sammanhållet ansvar för insatser till personer med funktionsnedsättning, oavsett om dessa ges med stöd av SoL eller LSS, och oavsett om den enskilde vistas i hemkommunen eller inte. Den kommun som har fattat beslut om boende för en enskild i en annan kommun har ansvar för alla insatser enligt LSS och SoL

som den enskilde har behov av. Det gäller oavsett om boendet är en insats enligt LSS eller SoL.

Vid tillfälliga vistelser på upp till sex månader i en annan kommun som sker på en persons eget initiativ, kan bosättningskommunen begära att vistelsekommunen verkställer de insatser som bosättningskommunen beviljar under vistelsen och bistår med utredningen för att underlätta bosättningskommunens handläggning. Vistelsekommunen ska ersättas enligt bosättningskommunens ersättningsregler för de insatser som vistelsekommunen tillhandahåller.

I LSS har det även införts en möjlighet för en person som på grund av särskilda skäl redan bor i en annan kommun efter hemkommunens beslut om bostad med särskild service enligt LSS, att ansöka om förhandsbesked enligt 16 § LSS om rätten till LSS-insatser från den nya bosättningskommunen. Den enskilde har då möjlighet att få sitt ärendansvar överflyttat till den nya hemkommunen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förslaget till nya riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning.

Bilaga

Riktlinjer för insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning (förslag)