

Angående förslag till reviderade riktlinjer för insatser enligt SoL och LSS

Dessa två lagstiftningar är av mycket stor vikt för personer med funktionsnedsättningar. LSS kom till 1994 som en pluslag till SoL. LSS var avsedd att ge personer med omfattande funktionsnedsättningar specifika rättigheter som skulle ge dem möjlighet till att leva som andra. LSS var en politisk ambitionshöjning. Vi inleder med att ge ett sammanfattande intryck av de föreslagna riktlinjerna.

Sammanfattning

Det huvudsakliga intrycket av revideringen är att den är till nackdel för dem som är i behov av insatser enligt SoL och LSS. Tydligast är att staden kraftigt sänker ambitionen när det gäller i vilken utsträckning personer med funktionsnedsättning ska få semester. Från en semestervecka per år som en tidigare miniminivå till en semestervecka med några års mellanrum. Bakgrunden till denna försämring är att Högsta förvaltningsdomstolen förkunnat att ledsagning enligt LSS är en begränsad insats som normalt inte inberäknar utlandssemester eller omkostnader för ledsagarna. Det är givetvis viktigt att staden har en medvetenhet kring aktuell praxis samt att det förs en diskussion om den i riktlinjerna. Vi vill dock betona att det är staden som själva väljer att sätta nivån på omfattningen av stödet. Att sätta en minimi nivå utifrån högsta förvaltningsdomstolens domar visar inte på någon större politisk ambition. Staden är därför ensamt ansvarig för den föreslagna försämringen eftersom det är juridiskt fullt möjligt att behålla den högre ambitionsnivån vad gäller semester.

Nedan ger vi kommentarer till några av de förändringar som föreslås.

5.3 Skälig levnadsnivå respektive goda levnadsvillkor

Staden för på sida 34 i riktlinjerna ett resonemang om skälig levnadsnivå (SoL) respektive goda levnadsvillkor (LSS). Staden skriver att det är en högre kvalitetsnivå i LSS jämfört med SoL, med detta avses att den starkare rätten med preciserade insatser, kravet på kontinuitet och att den enskilde har större möjligheter att påverka utformningen av insatser.

Våra synpunkter

Det är en korrekt beskrivning att LSS har högre krav på kvalitet än SoL. Det exemplifieras genom målen med lagstiftningarna. Den ursprungliga tanken var att personer med de mest omfattande funktionsnedsättningar behövde en pluslag till SoL. Preciserade rättigheter för undkomma myndigheters godtycke som det uttrycks i propositionen. Goda levnadsvillkor i förhållande till skälig levnadsnivå markerade en politisk prioritering. Vi anser att målsättningarna med lagstiftningarna på ett tydligare sätt måste genomsyra riktlinjerna. I riktlinjerna blir det ibland otydligt om SoL eller LSS avses, riktlinjerna saknar ibland en tydlig koppling till lagarnas målsättningar och kvalitetskillnad, vilket vi återkommer till i det fortsatta remissvaret.

Omkostnader i samband med ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL (Kap.10.18)

Staden föreslår att omkostnader som uppstår under ledsagningen ska ersättas via Socialtjänstlagen. 300 kronor ska enligt ett beslut utifrån 4 kap 2 § SoL ges som omkostnadsersättning per månad. Om summan överstiger 300 kronor ska den enskilde kunna ansöka om en högre summa utifrån 4 kap 1 § SoL.

Våra synpunkter

Vi anser dessa 300 kronor är kostnader som ledsagaren har för att kunna utföra sitt uppdrag som ledsagare. Denna summa ska inte kopplas till den enskilde. Det är en arbetskostnad som borde regleras mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Med ovanstående förslag blir personer med funktionsnedsättning beroende av bistånd enligt SoL för att kunna nyttja ledsagning enligt LSS. Det är principiellt fel. Den etiska aspekten torde vara tydlig, att exponera den enskilde för bistånd enligt SoL ska endast göras när det är fullkomligt nödvändigt. Enligt förslaget ska ersättningen gå till utförarna via en fullmakt från den enskilde. I praktiken innebär det att staden ger bistånd enligt SoL till den enskilde, den enskilde ger i sin tur bort detta bistånd till en utförare av ledsagarservice. Det innebär att den enskilde blir sändebud mellan staden och utförarna. Detta borde hanteras direkt mellan staden och utförarna utan inblandning av den enskilde och bistånd enligt SoL.

Vi är emot förslaget att den enda möjligheten att få göra en aktivitet där omkostnaden överstiger 300 kronor är att begära bistånd enligt 4 kap 1 § SoL. Här finns det en klar konflikt mellan kvalitetsmålen i lagstiftningen. LSS har som mål att ge goda levnadsvillkor ekonomiskt bistånd enligt SoL ska bidra till en skälig levnadsnivå. I motiveringen till den dom som staden baserar dessa ställningstaganden på kan läsas:

Det bör också framhållas att en tolkning som innebär att insatsen ledsagarservice även skulle omfatta alla omkostnader som till följd av den enskildes önskemål om aktiviteter kan uppstå för ledsagare kan medföra mycket stora och oförutsebara kostnader för en kommun, kostnader som kommunen inte kan styra. Det är inte sannolikt att lagstiftaren skulle lämna en sådan situation helt oreglerad.

Omfattande insatser i assistansliknande former kan alltså inte anses ligga inom ramen för vad en kommun kan förpliktas att svara för som ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS. Inte heller olika omkostnader som kan uppstå för ledsagare ingår i den insats som regleras i nämnda lagrum. Insatser som går utöver vad som följer av LSS kan bara ges med stöd av socialtjänstlagen. Som ovan framgått saknar LSS även bestämmelser som gör det möjligt för kommunen att utge ekonomiskt stöd till kostnader som inte avser personlig assistans. Även anspråk på ekonomisk ersättning för utlägg kan därför bara prövas enligt socialtjänstlagen. Det kan erinras om att kommunen har möjlighet att om det finns skäl för det ge bistånd även om den enskilde inte uppfyller förutsättningarna för rätt till bistånd (4 kap. 2 §).

De omkostnader för ledsagare som M.L. anser att kommunen ska ansvara för framstår visserligen inte som anmärkningsvärda. Som kammarrätten funnit saknas dock laglig möjlighet att förplikta kommunen att ersätta dessa enligt LSS. Överklagandet ska därför avslås. (HFD 2011 ref.8)

Innebörden av domen är att staden inte är *förpliktigad* att ersätta omkostnader enligt LSS. Det framkommer också att det inte finns lagstöd att ge *ekonomiskt stöd* till enskild enligt LSS, bortsett från personlig assistans. En aktivitet som är mer kostsam än 300 kronor behöver dock inte tolkas som ekonomiskt stöd utan kan efter en biståndsbedömning enligt LSS anses vara en omkostnad som kommunen står för. Det bör betonas att den enskilde bekostar sin egen aktivitet. Ledsagarens arbetskostnad för exempelvis en konsertbiljett på 400 kronor är inte en ersättning som kommer den enskilde till del.

Som vi nämnde ovan finns en klar problematik att kombinera olika lagstiftningar med skilda målsättningar för samma insats. Med denna tillämpning så begränsas ledsagningen avsevärt och de starkare kvalitetskrav som var intentionen med LSS försvinner när insatsen ska kombineras med bistånd enligt SoL.

Semesterresor utomlands (Kap.10.20)

Staden föreslår att man tar bort nuvarande riktlinjer där man har som standard att erbjuda en veckas semester per år till valfritt resmål. Man föreslår att semester inte kan beviljas genom ledsagarservice enligt LSS. Staden föreslår vidare att bistånd enligt 4 kap § 1 SoL kan beviljas, med några års mellanrum, för merkostnader som uppstår vid en semesterresa. I LSS så begränsas semesterresor utomlands till insatsen personlig assistans.

Våra synpunkter

Det är en klar försämring att den enskilde inte kan få semester utifrån en biståndsbedömning enligt LSS, bortsett från insatsen personlig assistans. I tjänsteutlåtandet tar man upp att stadsdelarna ansett att dessa riktlinjer är mer generösa än vad som är att betrakta som skälig levnadsnivå enligt SoL och goda levnadsvillkor enligt LSS. Återigen gör man ingen åtskillnad mellan de två begreppen. Är en veckas semester för generöst utifrån en skälig levnadsnivå eller utifrån goda levnadsvillkor? Den politiska prioriteringen går förlorad.

Att det inom LSS endast finns möjlighet till semesterresor inom insatsen personlig assistans är ett problem. Problemet berör främst de personer som valt att inte ha personlig assistans men ändå har så omfattande behov att de har rätt till insatser enligt LSS. Deras möjligheter till

semester kommer att begränsas avsevärt eftersom de kommer att hänvisas till att söka bistånd enligt SoL för semester. Inom SoL föreslås det att den enskilde kan få semester med några års mellanrum. Inom LSS via personlig assistans är det en individuell bedömning. Det krävs ingen bedömning om möjligheten till goda levnadsvillkor inom SoL men däremot inom LSS. Inom SoL krävs att behovet inte *kan* tillgodoses på annat sätt. Inom LSS så krävs att behovet *faktiskt inte* tillgodoses på annat sätt. Den senare skrivningen är en starkare rättighet för den enskilde och ger mindre möjlighet från myndigheten att ge avslag på sökt bistånd.

Att SoL och LSS har olika målsättningar är inte ett problem. Det problematiska uppstår i skillnaden inom LSS. Med de föreslagna slopandet av semester inom ledsagarservice enligt LSS så skapar staden denna kvalitetskillnad.

Daglig verksamhet enligt LSS (kap 10.28.2)

Staden fastställer bland annat att man som deltagande i daglig verksamhet ska kunna vara arbets sökande. Staden ska även under en övergång till arbete eller studier kunna avvakta med att avsluta insatsen daglig verksamhet, om det är oklart hur arbetet eller studierna faller ut.

Våra synpunkter

Det är positivt att staden intar en flexibel position vad gäller möjligheten för den enskilde att övergå från daglig verksamhet till arbete eller studier. Det borde rimligtvis underlätta för den enskilde att våga ta klivet ut i något osäkert om man vet att tryggheten på den dagliga verksamheten finns kvar.

Ansökan, utredning och behovsbedömning (kap 6)

Staden skriver att det i LSS och SoL inte finns ovillkorlig rätt att välja ett boende på en särskilt utpekad adress. Inom SoL nämns också att det finns möjlighet att den enskilde kan uttrycka önskemål om vilken insats som föredras och att det ska beaktas så långt det är möjligt. Men det utesluter inte att kommunen kan välja det billigaste alternativet när likvärdiga insatser finns att tillgå.

Våra synpunkter

Vi saknar här återigen en koppling till målen i lagstiftningarna. Inom LSS ska det finnas en stor möjlighet att påverka insatsens utformning. Det borde tydliggöras i riktlinjerna. Inom LSS finns inga möjligheter att se till kostnader för en insats utan den enskildes möjlighet till goda levnadsvillkor ska styra.

Bosättningskommunens och vistelsekommunens ansvar (Kap 11)

Staden skriver att om det finns särskilda skäl får beslut om boende verkställas i annan kommun enligt 16 c § LSS. Man skriver vidare att målet ska vara att den enskilde efter

kortare eller längre tid ska flytta hem igen. Det föreslås att den delen av beslutet som rör verkställighet ska tidsbegränsas och att ett förbehåll ska skrivas in att verkställigheten kan komma att ändras när ett boende som tillförsäkrar goda levnadsvillkor kan tillhandahållas av staden.

Våra synpunkter

Vi vänder oss mot att målet ska vara att den enskilde ska flytta *hem* när staden kan tillhandahålla ett boende. Vi anser inte att verkställigheten ska tidsbegränsas eller att det ska finnas förbehåll med i beslutet.

Målet ska vara att den enskilde ska tillförsäkras goda levnadsvillkor genom insatsen bostad med särskild service. Begreppet *hem* används på ett felaktigt sätt. Om en person får möjligheten att flytta till en bostad utanför Stockholms stad så blir det ett hem, såtillvida personen trivs. Bostaden är hemmet och är oberoende bosättningskommunen. Om Stockholm, när de kan erbjuda en bostad inom kommunen, river upp verkställigheten innebär det inte att personen flyttar hem. Det innebär, om det är mot personens vilja, att man tvingas flytta från sitt hem. Det är viktigt att en bostad enligt LSS ses som ett hem och inte som tillfällig förvaring. För personer med insats enligt LSS kan det ta lång tid att anpassa sig till en ny bostad, det kan ta lång tid för en bostad att bli ett hem. Återigen saknas det i riktlinjerna en förankring till lagens målsättning om kontinuitet. Istället utgår staden från sitt eget behov.

Det är mycket tveksamt att tidsbegränsa beslutet om verkställighet. Generellt så ska inte beslut om boende tidsbegränsas. Att begränsa verkställigheten är felaktigt då det inte är förenligt med kontinuiteten i LSS. Att ha ett förbehåll med stärker knappast den enskildes möjlighet att påverka utformningen av insatsen.

På uppdrag av styrelsen för HSO Stockholms stad

Lena Huss

Ordförande

Emanuel Mörk

Ombudsman