

Handläggare
Pia Ehnhage
Telefon: 08-508 25 911

Till
Socialnämnden
2016-03-22

Förslag till reviderade riktlinjer för medföljare vid semesterresa

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förslaget till riktlinjer.
2. Socialnämnden överlämnar förslaget till kommunstyrelsen för behandling i kommunfullmäktige.

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Veronica Wolgast-Karlberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Stockholms stad har särskilda riktlinjer om rätt till medföljare vid semesterresa, som kommunstyrelsen beslutat i april 2000 (Dnr 1608/98).

I budget för 2015 och 2016 fastställs i inriktningen för kommunfullmäktige att de inskränkningar som infördes av rätt till ledsagning under semester under föregående mandatperiod ska återställas. Förvaltningen förtydligar i detta ärende att kommunfullmäktiges tidigare riktlinjer fortfarande gäller. De förändringar som har inträffat är att stadsdelsnämnderna har anpassat sin tillämpning till nya prejudikat och ny praxis.

De förändringar som föreslås i detta ärende har sin bakgrund i prejudikat de senaste åren som ställer krav på förändrad handläggning jämfört med vad som anges i nuvarande riktlinjer. Av prejudikat och gällande praxis framgår exempelvis att behov av medföljare vid semesterresa normalt inte tillgodoses genom beslut enligt LSS, med undantag för personlig assistans. Förvaltningen anser också att riktlinjerna behöver förtydligas för att syftet om likställighet i staden när det gäller rätten till medföljare vid semesterresa ska uppnås.

Genom praxis och prejudikat framkommer också att rätten till ledsagning vid semester enligt stadens riktlinjer och beslut med stöd av 4 kap 2 § SoL i individuella ärenden kan överstiga domstolarnas tillämpning. Stadsledningskontorets juridiska avdelning har pekat på att vid prövning enligt 4 kap 2 § SoL innebär likställighetsprincipen i kommunallagen att rätten till biståndet ska vara lika om det inte finns objektiva skäl för undantag. Enligt juridiska avdelningen ställer detta krav på att rätten till stöd i form av medföljare vid semesterresa enligt 4 kap 2 SoL görs mer enhetlig än i tidigare riktlinjer. Undantag för rätt till mer omfattande insatser, måste grundas på objektiva skäl som ska framgå av riktlinjerna, såsom exempelvis att en mer omfattande reskostnad motiveras av hälsoskäl, besök vid särskild högtid för anhörig

Detta innebär att riktlinjernas nuvarande utformning avseende rätten till medföljare vid en veckas semesterresa en gång per år kvarstår, men att ett riktmärke för normal standard och kostnad har införts som innebär att utgångspunkten inte är beroende av vad den enskilde själv har råd med för resa.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förslaget till riktlinjer och överlämnar det till kommunstyrelsen för behandling i kommunfullmäktige.

Bakgrund

Redan 1993 införde socialnämnden riktlinjer för ersättning vid utlandssemester för medhjälpare till personer med funktionsnedsättning. I april 2000 beslutade kommunstyrelsen att anta de nu gällande riktlinjerna för medföljare vid semesterresa (Dnr 1608/98).

De nu gällande riktlinjerna syftar till att uppnå likställighet i staden ifråga om rätten till medföljare vid semesterresa. En lägsta standard anges som innebär att en person med funktionsnedsättning ska kunna åka på semester en gång per år och beviljas medföljare om behovet faktiskt inte tillgodoses på annat sätt. Den grundläggande inställningen ska enligt riktlinjerna vara att medföljare beviljas för semesterresa till ett resmål som den enskilde själv vill och har råd att åka till. Som riktmärke anges en vecka per år, även om resans längd ska kunna variera. Det framgår att ansökan kan göras enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen (SoL) och enligt LSS för den som tillhör LSS personkrets.

Riktlinjerna har sedan de infördes varit föremål för diskussion och synpunkter från framför allt stadsdelsnämnder som har ansett att

riktlinjerna är för generösa i förhållande till gällande praxis och jämfört med möjligheten för andra personer utan funktionsnedsättning att åka på semester. Uppföljningar har visat att riktlinjerna har tillämpats olika mellan stadsdelsnämnder, vilket fått till följd att riktlinjernas syfte, att personer med funktionsnedsättning som ansöker om medföljare vid semesterresa ska behandlas lika i staden, inte uppnås.

Det har tillkommit avgöranden i Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD) som har haft betydelse för kommunens möjlighet att kunna bevilja insatser enligt LSS vid utlandsresor. Det är i princip endast insatsen personlig assistans som kan användas för sådana ändamål, oavsett om beslutet har fattats av kommunen eller Försäkringskassan.

I augusti 2013 antog socialnämnden ett förslag till reviderade riktlinjer för handläggning enligt LSS och SoL som även omfattade begränsande förändringar av riktlinjerna för medföljare vid semesterresa. Förslaget behandlades aldrig i kommunfullmäktige. Det innebär att riktlinjerna från 2000 fortfarande gäller, något som förvaltningen vid olika tillfällen har tydliggjort för stadsdelsnämnderna, också med anledning av skrivningen i kommunfullmäktiges budget för 2015 och 2016 om att riktlinjer för ledsagare vid semesterresa ska återställas.

Mot bakgrund av tillkomna lagändringar och prejudikat finns det ett behov av att revidera riktlinjerna. Översynen motiveras också utifrån ett behov av att förtydliga riktlinjerna och säkerställa att de följs.

Ärendets beredning

Tjänsteutlåtandet har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor, strategiska enheten i samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning. Socialnämndens och äldrenämndens råd för funktionshinderfrågor har informerats om ärendet vid sammanträde den 21 januari 2016 och behandlat ärendet vid sammanträde den 17 mars 2016. Socialförvaltningens förvaltningsgrupp har behandlat ärendet den 21 mars 2016.

Ärendet

Nuvarande riktlinjer för medföljare vid semesterresa infördes efter beslut i kommunstyrelsen år 2000 (Dnr 1608/98), se bilaga 1.

De förändringar som förvaltningen föreslår i detta ärende har framför allt sin bakgrund i tillkomna prejudikat från HFD. Dessa ställer krav på en förändrad handläggning jämfört med den som anges i nuvarande riktlinjer. Förvaltningen anser också att riktlinjerna behöver förtydligas om syftet om likställighet i staden när det gäller rätten till medföljare vid semesterresa ska uppnås.

I nuvarande riktlinjer anges att när staden beviljar stöd i form av medföljare vid semesterresa till personer som tillhör LSS personkrets ska beslut om ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS fattas för dem som inte har personlig assistans. För de som har personlig assistans efter beslut från Försäkringskassan eller kommunen ska beslut fattas om personlig assistans enligt 9 § 2 LSS. För personer som inte omfattas av LSS fattas beslut med stöd av 4 kap 1 § SoL.

Ingen av ovanstående lösningar kan numera tillämpas, med undantag för att den som redan har personlig assistans kan beviljas tillfällig utökning för att kunna genomföra en semesterresa.

Enligt ett av HFD:s prejudikat 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). Omfattande insatser i assistansliknande form ingår enligt domen inte i insatsen. Av förarbetena till LSS framgår att personlig omvårdnad inte ingår i ledsagarservice, även om visst stöd ska kunna ges för att den enskilde ska kunna genomföra sina aktiviteter som insatsen beviljats för. Att åka på utrikes semesterresor kan enligt HFD normalt inte anses vara att genomföra en sådan enklare aktivitet som omfattas av insatsen ledsagarservice enligt LSS.

Enligt praxis är också rätten till bistånd enligt 4 kap 1 § SoL för semesterresor utomlands begränsad.

I ett annat avgörande (HFD 2011 ref. 8) har det klargjorts att ersättning för omkostnader inte kan ingå i beslut om insatser enligt LSS, med undantag för ekonomisk ersättning för personlig assistans. Det statliga timbeloppet för assistansersättning från Försäkringskassan (288 kr per timme i 2016 års nivå), som staden även tillämpar för sina egna beslut om personlig assistans, ska täcka samtliga kostnader för personliga assistenter, såväl lönekostnader som övriga omkostnader. Pengar som inte används för personlig assistans ska återbetalas.

Enligt HFD:s avgörande kan insatser som går utöver vad som följer av LSS bara ges med stöd av socialtjänstlagen. Även anspråk på ekonomisk ersättning för utlägg kan därför endast prövas enligt socialtjänstlagen. I domen erinrar HFD 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 § SoL).

Stadens riktlinjer för rätt till medföljare vid semesterresa baseras på beslut i kommunstyrelsen som även bekräftats av kommunfullmäktige genom skrivningar i budget för 2015 och 2016. Insatsen avser både att tillhandahålla personligt stöd för att kunna genomföra en semesterresa och att bekosta de omkostnader för medföljaren som därmed uppkommer.

Riktlinjerna anger en kvalitetsnivå som går utöver vad som följer av lagar och föreskrifter samt gällande praxis. Beslut om bistånd som baseras på kommunala riktlinjer och inte på lagstiftning fattas med stöd av 4 kap 2 § SoL. I de föreslagna riktlinjerna har beslutsgången anpassats till detta efter samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

I förslaget har det tydliggjorts att beslut om bistånd i form av medföljare vid semesterresa enligt 4 kap 2 § SoL ska grundas på en individuell bedömning med utgångspunkt i stadens riktlinjer, inte på vad som sägs enligt praxis. Det föreslås att medföljare ska beviljas om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

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 det följande beskriver förvaltningen skillnaden mellan vad som gäller enligt lagstiftning, föreskrifter och praxis och vad som gäller enligt stadens riktlinjer.

Insatser enligt LSS vid semesterresor utomlands

Enligt 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 service under semesterresor utomlands begränsas i princip till personlig assistans enligt 9 § 2 LSS.

Behov av personlig assistans som avser återkommande semesterresor som den enskilde brukar genomföra ska redan från början ingå i den enskildes beslut om assistansersättning från Försäkringskassan eller om ekonomiskt stöd för personlig assistans från kommunen.

Om den enskilde vill genomföra en semesterresa som inte är återkommande eller planerad sedan tidigare går det att ansöka om tillfällig utökning av personlig assistans hos kommunen. Det gäller även personer som har assistansersättning från Försäkringskassan, eftersom sådana beslut endast avser kontinuerliga behov. Beviljad assistans ska användas för att bekosta samtliga löne- och övriga omkostnader för den personliga assistenten eller assistenterna under resan.

Undantagsvis kan komplettering i form av bistånd för medföljare vid semesterresa medges, se sidan 7 i detta tjänsteutlåtande.

Bistånd enligt 4 kap 1 § SoL vid semesterresor utomlands

Enligt praxis är möjligheten att bevilja bistånd enligt 4 kap 1 § SoL för semesterresor utomlands begränsad.

Vad som kan anses skäligen begränsas till semesterresa utomlands någon eller några enstaka gånger i livet, med hänsyn till vars och ens sociala och ekonomiska situation. I ett första steg prövas om den enskilde har behov av en semesterresa för att uppnå skäligen levnadsnivå. Om så är fallet prövas även rätten till medföljare på resan och om behovet kan tillgodose på annat sätt.

Bistånd enligt 4 kap 2 § SoL baseras på kommunala riktlinjer

En prövning enligt 4 kap 2 § ska göras med utgångspunkt i beslut som kommunfullmäktige har fattat och inte i gällande praxis. Justitieombudsmannen (JO) har dock ansett att en prövning som baseras på kommunala riktlinjer alltid ska föregås av en prövning enligt 4 kap 1 § SoL. Detta för att tydliggöra rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen, i detta fall avseende medföljare vid semesterresa, och för att den enskilde ska kunna överklaga hos förvaltningsrätten. Beslut om medföljare vid semesterresa som baseras på kommunala riktlinjer kan endast laglighetsprövas.

Semesterresor inom landet

Vid semesterresor inom landet ska hänsyn tas till att människor normalt reser oftare och att resorna kan vara både kortare och längre

samt att ändamålet kan variera. Då kan även bistånd i form av insatser enligt SoL eller insatser enligt LSS komma ifråga.

Likaså kan bestämmelserna i SoL och LSS om bosättningskommunens ansvar under en tillfällig vistelse i en annan kommun vara tillämpliga. Bestämmelserna innebär att den enskildes bosättningskommun även ansvarar för allt stöd enligt SoL och LSS som den enskilde tillfälligt behöver under en vistelse i en annan kommun, t.ex. en semestervistelse. Om vistelsen understiger cirka sex månader kan bosättningskommunen begära att den andra kommunen verkställer beslutet och att den vid behov även bistår vid utredningen.

Medföljare till barn med funktionsnedsättning under semesterresa

Rätten till medföljare gäller enligt nuvarande riktlinjer även barn om beslutet kan motiveras utifrån ett led i frigörelseprocessen att resan företas på egen hand.

Här föreslår förvaltningen att rätten till medföljare som huvudregel ska avse vuxna personer. Medföljare till barn med funktionsnedsättning ska dock kunna beviljas under en semesterresa som genomförs inom hushållsgemenskapen om barnets stödbehov innebär ett så omfattande merarbete för föräldrarna att deras eget behov av avkoppling inte kan tillgodoses. En jämförelse ska göras med föräldraansvaret under semesterresor för barn i samma ålder utan funktionsnedsättning.

Personer med personlig assistans kan ha behov av kompletterande beslut enligt 4 kap 2 § för att inte missgynnas

Personer som har personlig assistans enligt LSS efter beslut från Försäkringskassan eller kommunen kan ha rätt till kompletterande stöd i form av bistånd enligt 4 kap 2 § SoL för medföljare vid semesterresa. Om det inte är möjligt för den enskilde att med redan beviljad personlig assistans, inklusive tillfällig utökning av insatsen, kunna bekosta samtliga omkostnader under semesterresan ska han eller hon kunna beviljas medföljare därutöver om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, detta för att likabehandling enligt riktlinjerna ska uppnås.

Förvaltningens synpunkter och förslag

I budget för 2015 och 2016 anges i inriktningen för kommunfullmäktige att de inskränkningar som infördes av ledsagning vid

semesterresa under föregående mandatperiod ska återställas. Förvaltningen vill förtydliga att riktlinjerna från april 2000 fortfarande gäller, något som förvaltningen har informerat ansvariga chefer och handläggare i stadsdelsnämnderna om vid olika tillfällen, även med hänvisning till skrivningen i budgeten för 2015 och 2016.

De prejudikat som beskrivs i ärendet innebär att nuvarande riktlinjer trots det behöver revideras så att handläggningen och beslutsfattandet sker på ett korrekt sätt. I avvaktan på att kommunfullmäktige fattar beslut om nya riktlinjer får stadsdelsnämnderna tillämpa nuvarande riktlinjer. Beslut måste dock fattas med stöd av 4 kap 2 § SoL.

Förvaltningen har i förslaget sett det som viktigt att tydliggöra skillnaden mellan vad som gäller enligt praxis och vad som gäller enligt stadens riktlinjer. Riktlinjerna ger den enskilde en utvidgad rätt till medföljare vid semesterresa som är betydligt större än vad som följer av 4 kap 1 § SoL och gällande praxis. De beslut om medföljare vid semesterresa som fattas i staden (enligt 4 kap 2 § SoL) ska baseras på 4 kap 2 § SoL och inte på vad som gäller enligt praxis. Att JO har ansett att sådana beslut ska föregås av en prövning enligt 4 kap 1 § SoL syftar till att säkerställa krav på rättssäkerhet.

Tillämpningen av riktlinjerna kommer att ge ökade kostnader. Förvaltningen ser mot den bakgrunden ett behov av att särskilt följa kostnadsutvecklingen för insatsen medföljare vid semesterresa som beviljas med stöd av 4 kap 2 § SoL.

Utgångspunkten att rätten till medföljare vid semesterresa gäller en vecka per år kvarstår oförändrad. Ändringen i de nya riktlinjerna i förhållande till tidigare riktlinjer gäller endast att rätten till omfattning av resa i kostnadshänseende görs mer enhetlig, så att storleken på insatsen inte längre är beroende av vart den enskilde själv har råd att åka till.

Förvaltningen har, för att alla som ansöker om medföljare ska behandlas lika, föreslagit att rätten till insatsen ska gälla för en veckas semesterresa per år. Beslut ska kunna fattas för medföljare till vad som kan anses motsvara en normal charterresa, vad gäller resmål och övriga kostnader för logi, måltider och aktiviteter under resan. En skälighetsbedömning ska göras av såväl reskostnad som övriga omkostnader som uppstår för medföljaren med hänsyn både till den enskildes önskemål och till krav på likabehandling, men också med hänsyn till vilken kostnad det medför för staden. I

undantagsfall, om det finns särskilda skäl ska högre reskostnader kunna beviljas. En mer omfattande reskostnad kan exempelvis vara motiverad av hälsoskäl eller för besök vid särskild högtid för anhörig.

Det är viktigt att staden följer upp de beslut som fattas och huruvida de bidrar till likställighet vad gäller rätten till biståndet.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förslaget till riktlinjer och överlämnar det till kommunstyrelsen för behandling i kommunfullmäktige.

Bilagor

1. Förslag till reviderade riktlinjer för medföljare vid semesterresa
2. Nuvarande riktlinjer för medföljare vid semesterresa