

Handläggare
Marie Lindström
Utredningsenheten

Diarienummer
2017VON/0029

Vård- och omsorgsnämnden

Svar på motion (S), återremiss: Låt brukarna själva bestämma över ledsagningen

Förslag till beslut

Motionen avslås.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Sammanfattning

Socialdemokraterna (S) har i en motion föreslagit att Värmdö kommun genomför ett försöksprojekt där brukarna själva bestämmer över sin ledsagningstid och att projektet utvärderas efter ett år.

Advokatfirman Anne-Christine Johnsson AB har, på uppdrag av Värmdö kommun, gjort en juridisk bedömning om det är lagenligt att låta den enskilde själv bestämma omfattningen av ledsagningen. Den juridiska utredningen visar att behovsbedömningen både ska avse behovet av önskade aktiviteter och tiden för respektive aktivitet. Därmed är det inte lagenligt att låta den enskilde själv bestämma omfattning av ledsagningstiden.

Inom omsorgs- och välfärdssektorn har en modell arbetats fram, Värmdömodellen, som innebär ökad flexibilitet vid användning av den tid som beviljats för ledsagning. Modellen införs som ett projekt under ett år.

Med hänvisning till ovanstående föreslås att motionen avslås.

Bakgrund

Socialdemokraterna (S) föreslog i en motion, 2016-10-26 § 191, att Värmdö kommun genomför ett försöksprojekt där brukarna själva bestämmer över sin ledsagningstid och att projektet utvärderas efter ett år.

Ärendebeskrivning

Motionen om ledsagning har behandlats i vård- och omsorgsnämnden, kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Vård- och omsorgsnämnden 2017-03-14 § 22, avslag.

Kommunstyrelsen 2017-06-07 § 155, avslag.

Kommunfullmäktige 2017-08-30 § 181, återremiss.

Vård- och omsorgsnämnden 2017-10-10 § 94, återremiss.

Diarienummer
2017VON/0029

Motionen förslags avslås med motiveringen: ”En dom i Kammarrätten i Jönköping slår fast att allt stöd till enskilda kommuninvånare ska behovsprövas av kommunen. I behovsprövningen ingår även att bedöma det antal timmar en brukare behöver ledsagning. Därmed är det inte lagenligt att låta den enskilde själv bedöma antalet timmar för ledsagningen.”

Kommunfullmäktige återremitterade motionen i augusti 2017 för en ”ny juridisk prövning av avslagsskälet i tjänsteskrivelsen.” Vård- och omsorgsnämnden återremitterade den i oktober 2017 för ”komplettering av konsekvensanalys för Värmdö kommun och juridisk komplettering enligt föreslagna instanser.”

Advokatfirman Anne-Christine Johnsson AB har anlåtats för att göra en juridisk prövning av om det är lagenligt att låta den enskilde själv bestämma omfattningen av insatsen ledsagningen. Enligt den genomgång som advokaten gjort, se bilaga 6, framgår att det strider mot Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, att låta den enskilde själv bestämma omfattningen av insatsen ledsagarservice. Behovsbedömningen ska avse både behovet av önskade aktiviteter och omfattningen av respektive aktivitet.

Värmdömodellen

Vård- och omsorgsnämndens ordförande gav hösten 2017 omsorgs- och välfärdssektorn i ”uppdrag att utveckla ledsagningen för LSS-personkrets som sammanfaller med de lagar och riktlinjer som ligger till grund för Värmdö kommuns intentioner, med hänsyn tagna till de ekonomiska målsättningar som är tagna inom kommunen”.

Omsorgs- och välfärdssektorn har utarbetat ett förslag för att hantera ledsagning i Värmdö kommun som innebär att ett ettårigt projekt införs med en flexmodell för att öka användningen av redan beviljad tid.

Modellen går ut på att den enskildes outnyttjade timmar kan flyttas till kommande månader. Flexibiliteten ökar för den enskilde genom att möjligheten att ”spara” timmar till en större aktivitet eller använda timmarna någon annan gång om en aktivitet blev inställd. Den som vill spara sina timmar har en dialog om detta med utföraren och en överenskommelse träffas.

Förslag om att införa modellen behandlas av vård- och omsorgsnämnden 2018-04-10.

Bedömning

Den genomgång som advokatfirman Anne-Christine Johnsson AB har genomfört har visat att det inte är lagenligt att låta den enskilde själv bestämma omfattningen av ledsagningen. Inom omsorgs- och välfärdssektorn har en modell, Värmdömodellen, arbetats fram som innebär ökad flexibilitet vid användning av den beviljade tiden för ledsagning. Modellen införs som ett projekt under ett år. Med hänvisning till ovanstående föreslås att motionen avslås.

Ekonomiska konsekvenser

Projektet Värmdömodellen ska utvärderas efter ett år och då kommer även de ekonomiska konsekvenserna att framkomma. Om de beviljade ledsagningstimmar utnyttjas i större utsträckning än idag kommer kostnaderna att öka.

Diarienummer
2017VON/0029

Konsekvenser för miljön

Ärendet har inga konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

Ökad flexibilitet vid användandet av beviljade ledsagningstimmar ger ett större utrymme för den enskilde att använda den beviljade tiden vilket är positivt.

Konsekvenser för barn

Ökad flexibilitet vid användandet av beviljade ledsagningstimmar ger ett större utrymme för den enskilde använda den beviljade tiden vilket är positivt även för barn.

Ärendets beredning

Förslag om att införa Värmdömodellen för flexibel ledsagning behandlas av vård- och omsorgsnämnden 2018-04-10.

Handlingar i ärendet

| Nr | Handling | Bilaggs/Bilaggs ej |
|----|---|--------------------|
| 1 | Motion | Bilaggs |
| 2 | Vård- och omsorgsnämnden 2017-03-14 § 22 | Bilaggs |
| 3 | Kommunstyrelsen 2017-06-07 § 155 | Bilaggs |
| 4 | Kommunfullmäktige 2017-08-30 § 181 | Bilaggs |
| 5 | Vård- och omsorgsnämnden 2017-10-10 § 94 | Bilaggs |
| 6 | PM från advokatfirman Ann-Christine Johnsson AB | Bilaggs |
| 7 | Rapport ledsagning och friskvård LSS | Bilaggs |

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunstyrelsen

Anne Lundkvist
Tf chef för omsorgs- och välfärdssektorn



Motion till fullmäktige, Värmdö kommun 2016-10-24

Låta brukarna själva bestämma över ledsagningen!

Ledsagning är en viktig insats som ger ökad frihet, självständighet och livslust. Ledsagning är till för att människor med funktionsnedsättning ska kunna delta i fritids- och kulturaktiviteter. Det kan handla om att träffa vänner, gå på bio, utöva en sport eller delta i föreningslivet på annat sätt. I Värmdö kommun fungerar inte ledsagningen tillfredsställande för människorna med behov av den.

Laholms kommun har gjort ett försök med tio personer som själva fick bestämma sin tid för ledsagning, när och hur den användes. Administrationen och tidsåtgången för att hantera besluten minskade och valfriheten för människorna ökade.¹ Tidsåtgången ökade dessutom inte, viss variation mellan veckor och månader märktes men på totalen var tidsåtgången densamma.²

Vi socialdemokrater tycker att det här är en intressant idé. I Laholm började det som ett försök, men har sedan dess införts permanent. Försöket var från början en del i SKLs projekt Förändra radikalt där ett flertal kommuner testade att arbeta mer brukarcentrerat.³

Även i Jönköping har denna ide slagit igenom och där genomför man nu ett försöksprojekt under ett år.⁴

Socialdemokraterna föreslår därför

- Att Värmdö kommun genomför ett försöksprojekt där brukarna själva bestämmer över sin ledsagningstid
- Att projektet utvärderas efter ett år

Den socialdemokratiska gruppen

gm

Mikael Lindström

¹ <http://hallandsposten.se/nyheter/laholm/1.4550777-timtaket-lyfts-bort-fran-lss-ledsagning>

² <http://www.laholmstidning.se/2015/12/16/fritt-att-bestamma-om-ledsagare-sjalv/>

³ <http://skl.se/demokratiledningstyrning/kvalitetstyrafoljaupputveckla/framtidenstjansterochvalfardutvecklingsprojekt/utvecklingsprojektforandraradikalt.1082.html>

⁴ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=493&artikel=6545728>

§ 22

Diariennr: 2017VON/0029

Svar på motion (S): Låt brukarna själva bestämma över ledsagningen**Beslut**

Motionen avslås.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Ärendebeskrivning

En dom i Kammarrätten i Jönköping slår fast att allt stöd till enskilda kommuninvånare ska behovsprövas av kommunen. I behovsprövningen ingår även att bedöma det antal timmar en brukare behöver ledsagning. Därmed är det inte lagenligt att låta den enskilde själv bedöma antalet timmar för ledsagningen. Motionen föreslås därför avslås.

Handlingar i ärendet

Motion från socialdemokraterna

Yrkanden

Henrik Paulsen (S) yrkar att motionen ska bifallas.

Beslutsgång

Ordföranden frågar om motionen ska avslås eller bifallas och finner att den avslås.

Reservationer och protokollsanteckningar

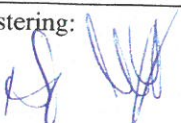
(MP)-gruppen reserverar sig och deltar ej i beslutet.

(S)-gruppen lämnar följande skriftliga reservation.

”Motionen tar sin utgångspunkt från ett försök i Laholms kommun där ett mindre antal brukare själva fick bestämma vilken mängd ledsagning de behövde. Försöket visade att antalet timmar ökade något men administrationen blev mycket enklare och billigare. Numera har försöket permanentats. Det finns ett tak för antalet timmar per dygn och den ”fria” ledsagningen får inte utnyttjas nattetid.

Till stöd för förslaget att avslå vårt yrkande har förvaltningen åberopat en dom från kammarrätten i Jönköping. I domen underkändes Linköpings modell att för medborgare 75 år eller äldre tillämpa en förenklad modell avseende insatser inom äldreomsorgen. Underkännandet berodde på att utföraren var inblandad i biståndsbedömningen och domstolen menade att endast kommunen kan välja den lämpligaste insatsen från en katalog med en stor mängd insatser. Denna dom är emellertid inte tillämplig på nu förevarande

Justering:



Utdraget bestyrks:

motion eftersom motionen endast avser en specifik insats och någon utförare inte är inblandad i behovsbedömningen.

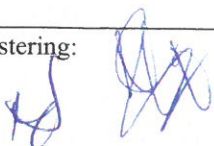
Att åberopa en dom som inte har något med det aktuella ärendet att göra är anmärkningsvärt och visar på att det finns en stor förbättringspotential vad avser juridiskt stöd för kommunens handläggare.

Vi yrkade bifall till motionen och reserverar oss mot alliansens beslut att avslå densamma.”

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunstyrelsen

Justering:



Utdraget bestyrks:

§ 155

Diariennr: 2016KS/0683

**Svar på motion (S) Låt brukarna själva bestämma över
ledsagningen****Beslut**

Motionen avslås.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Ärendebeskrivning

Socialdemokraterna har lämnat en motion med förslag om att genomföra ett försöksprojekt, där brukarna själva bestämmer över sin ledsagningstid. En dom i Kamrarrätten i Jönköping slår fast att allt stöd till enskilda kommuninvånare ska behovsprövas av kommunen. I behovsprövningen ingår även att bedöma det antal timmar en brukare behöver ledsagning. Därmed är det inte lagenligt att låta den enskilde själv bedöma antalet timmar för ledsagningen. Motionen föreslås därför avslås.

Yrkanden

Mikael Lindström (S) yrkar bifall till motionen,

Fredrik Sneibjerg yrkar bifall till liggande förslag.

Beslutsordning

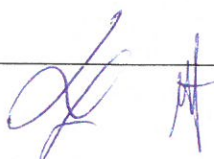
Ordföranden frågar om kommunstyrelsen beslutar enligt liggande förslag eller enligt motionen och finner att kommunstyrelsen beslutar enligt liggande förslag.

Handlingar i ärendet

| Nr | Handling | Biläggs/Biläggs ej |
|----|--|--------------------|
| 1 | Motion från socialdemokraterna | Biläggs |
| 2 | Protokoll från vård- och omsorgsnämnden 2017-03-14 § 22 | Biläggs |

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunstyrelsen



§ 181

Diariennr: 2016KS/0683

Svar på motion (S) Låt brukarna själva bestämma över ledsagningen**Beslut**

Motionen återremitteras för en ny juridisk prövning av avslagsskälet i tjänsteskrivelsen.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Ärendebeskrivning

Socialdemokraterna har lämnat en motion med förslag om att genomföra ett försöksprojekt, där brukarna själva bestämmer över sin ledsagningstid. En dom i Kammarrätten i Jönköping slår fast att allt stöd till enskilda kommuninvånare ska behovsprövas av kommunen. I behovsprövningen ingår även att bedöma det antal timmar en brukare behöver ledsagning. Därmed är det inte lagenligt att låta den enskilde själv bedöma antalet timmar för ledsagningen. Motionen föreslås därför avslås.

Yrkanden

Henrik Paulsen (S), Filip Joelsson (MP), Kenneth Ehrnstedt (S) och Mats Skoglund (V) yrkar bifall till motionen,

Ulf Kjellson (KD) och Allan Sooman (-) yrkar avslag på motionen.

Henrik Paulsen (S) och Allan Sooman (-) yrkar att motionen återremitteras för en ny juridisk prövning av avslagsskälet i tjänsteskrivelsen.

Beslutsordning

Ordföranden frågar om ärendet ska avgöras idag eller om det ska återremitteras och finner att det ska avgöras idag.

Votering begärs.

Följande voteringsproposition uppläses och godkänns:

”Den som vill att ärendet ska avgöras idag röstar ja, den som vill återremittera röstar nej.

Kommunfullmäktige beslutar med 20 ja-röster mot 30 nej-röster att motionen ska återremitteras (se voteringslista 7).

Handlingar i ärendet

| Nr | Handling | Bilaggs/Bilaggs ej |
|----|---|--------------------|
| 1 | Motion från socialdemokraterna | Bilaggs |
| 2 | Protokoll från vård- och omsorgsnämnden 2017-03-14 § 22 | Bilaggs |

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunstyrelsen

Justering:



Utdraget bestyrks:

Voteringslista nr. 7

Värmdö Kommunfullmäktige sammanträde den 30 augusti 2017 klockan 21:47:36.

Svar på motion (S) låt brukarna själva bestämma över ledsagningen

| Ledamöter | Parti | Kret | Ersättare | Ja | Nej | Avst | Frånv | Kvitt | |
|-------------------------------|-------|------|---------------------|---------------|-----------|-----------|----------|----------|----------|
| Monica Pettersson | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Deshira Flankör | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Marie Bladholm | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Jasmin Farid | (M) | Alla | Jessie Wall Freyne | X | | | | | |
| Malin Bellander | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Lars-Erik Alversjö ordf. | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Kent Eriksson | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Cecilia Lindberg | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Camilla Lien | (M) | Alla | Irene Ulfvin | X | | | | | |
| UllaBritt Goldberg | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Björn Ulfvin | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Ann Fylkner | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Fredrik Zetterberg | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Carl-Emil Sundberg | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Affi Stork | (M) | Alla | Johan Peters | X | | | | | |
| Kerstin Öhman Moberg | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Mickael Sjökvist | (M) | Alla | | X | | | | | |
| Annika Andersson Ribbing | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Sandro Wennberg | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Karin Aaseby | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Mikael Lindström | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Andrine Winther | (S) | 1:a | Marielle Forstadius | | X | | | | |
| Krister Nilsson | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Cecilia Ramning | (S) | 1:a | Henrik Paulsen | | X | | | | |
| Johnny Tedenfors | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Ann-Kristin Särnbrink | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Christer Hedberg 2:e v. ordf. | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Cecilia Strömmar | (S) | 1:a | Niklas Henriksson | | X | | | | |
| Kenneth Ehrnstedt | (S) | 1:a | | | X | | | | |
| Carl Kangas | (S) | 2:a | | | X | | | | |
| Emmy Sjöblom | (S) | 2:a | | | X | | | | |
| Saqar Mohssen | (S) | 2:a | Linda Nygren | | X | | | | |
| Lars-Erik Wählström | (L) | Alla | | | X | | | | |
| Anders Gullander | (L) | Alla | Ursula Magnusson | | X | | | | |
| Eva Rosenthal | (L) | Alla | Gary Baker | | X | | | | |
| Allan Sooman | (-) | Alla | | | X | | | | |
| Fredrik Sneibjerg | (L) | Alla | | | X | | | | |
| Ina Ununger | (C) | Alla | Hans Lindqvist | X | | | | | |
| Mica Nordström | (-) | Alla | | | X | | | | |
| Mats Skoglund | (V) | Alla | | | X | | | | |
| Malin Åberg Aas | (MP) | Alla | | | X | | | | |
| Thomas Lindell Taylor | (MP) | Alla | | | | | X | | |
| Filip Joelsson | (MP) | Alla | | | X | | | | |
| Siv Strömbäck | (MP) | Alla | Fredrik Alzén | | X | | | | |
| Hanna Thorell | (MP) | Alla | | | X | | | | |
| Per-Olof Fransson | (KD) | Alla | | X | | | | | |
| Helene Reduthe 1:e v. ordf. | (KD) | Alla | | X | | | | | |
| Ove Karlsson | (SD) | Alla | | | X | | | | |
| Thorulf Empfevik | (SD) | Alla | | | X | | | | |
| Christer Löfving | (SD) | Alla | | | X | | | | |
| Håkan Johansson | (SD) | Alla | | | X | | | | |
| | | | | SUMMA: | 20 | 30 | 0 | 1 | 0 |

Justering:



Utdraget bestyrks:

§ 94

Diariernr: 2017VON/0029

Svar på motion (S): Låt brukarna själva bestämma över ledsagningen**Beslut**

Ärendet återremitteras för komplettering av konsekvensanalys för Värmdö kommun och juridisk komplettering enligt föreslagna instanser.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Ärendebeskrivning

En dom i Kammarrätten i Jönköping, (mål nr 940-2015), slår fast att allt stöd till enskilda kommuninvånare ska behovsprövas av kommunen. I behovsprövningen ingår även att bedöma det antal timmar en brukare behöver ledsagning. Därmed är det inte lagenligt att låta den enskilde själv bedöma antalet timmar för ledsagningen. Rättsläget är oförändrat och motionen föreslås därför avslås.

Kullsvedsskolans föräldraförening inkom 2017-10-09 med skrivelse gällande Laholmsmodellen för ledsagning i Värmdö kommun (2017VON/0125-1).

Handlingar i ärendet

Motion från socialdemokraterna. Motionssvar 2017-02-10.

Yrkanden

Amie Kronblad (L) yrkar att ärendet återremitteras på följande grunder:

Skriftlig återrapport angående kontakt med Laholms kommun vilket ej framgår i nuvarande tjänstemannautlåtet och avslaget på motionen. Problem finns i modellen som bör redovisas skriftligt i en komplett utredning med koppling till flera instanser.

Alliansens förslag är att vi återremitterar för komplettering av konsekvensanalys för vår kommun och juridisk komplettering enligt föreslagna instanser, d v s kontakt med Laholms kommun, Socialstyrelsen och IVO.

Henrik Paulsen (S) yrkar bifall till återremissyrkandet.

Beslutsgång

Ordförande frågar om nämnden kan återremittera ärendet och finner att ärendet återremitteras.

Protokollsanteckningar

(S)-gruppen lämnar följande protokollsanteckning:

"För att få en uppfattning om vad som hittills förevarit i ärendet ger vi här nedan en kronologisk beskrivning av detta.

Den 26 oktober 2016

Vid kommunfullmäktiges sammanträde den 26 oktober 2016 föreslog socialdemokraterna i en motion "Att Värmdö kommun genomför ett försöksprojekt där brukarna själva bestämmer över sin ledsagningstid".

Inspiration till vår motion har vi fått från Laholms kommun som deltagit i ett projekt drivet av organisationen Sveriges kommuner och landsting (SKL) vid namn "Förändra radikalt". Där tog Laholm fram en modell för hur brukarna själva får bestämma över hur mycket tid för ledsagning de behöver. Att just ledsagningen blev Laholms fokusområde berodde på att man där uppmärksammat att brukarna kände sig stå under förmyndare då deras behov ifrågasattes och att de inte kunde vara spontana i sina val av aktiviteter då de aldrig visste om deras ansökningar skulle beviljas. Som en del av projektet genomförde Laholm ett försök med ett mindre antal deltagare. Det visade sig då att antalet uttagna timmar ökade i mycket liten omfattning (+3%) samtidigt som administrationen minskade i betydande mån.

Projektrapporten sammanfattar resultatet av projektet enligt följande:

"Erfarenheterna av projektet visar att om vi ger den enskilde förtroende att själv avgöra behovet av tid innebär det ingen kostnadsökning totalt sett. Förändringen är kostnadsneutral men ger brukarna en högre upplevd livskvalitet samt en högre kvalitet på själva tjänsten".

Laholm har permanentat sin modell för "Friare ledsagarservice".

Den 30 augusti 2017

När motionen togs upp i Värmdös kommunfullmäktige den 30 augusti 2017 var förvaltningens förslag till beslut att motionen skulle avslås. Skälet till detta var att förvaltningen bedömde att Laholmsmodellen var olaglig och till stöd för denna ståndpunkt återropades en dom från kammarrätten i Jönköping. Några andra skäl för avslag angavs inte.

Kammarrättsdomen avsåg emellertid en helt annan situation än den i Laholm såtillvida att det där var fråga om att Linköpings kommun överlätit på brukare och utförare av hemtjänst att bestämma om brukaren behövde en viss insats. Dessutom gjordes inte några uppföljningar. När det gäller Laholmsmodellen gör kommunen bedömningen av om en viss person behöver insatsen ledsagning. Laholms kommun upprättar även genomförandeplaner och alla insatser följs upp.

Mot bakgrund av dessa olikheter ifrågasattes förvaltningens bedömning att Laholmsmodellen skulle vara olaglig. Det beslutades därför att motionen skulle återremitteras till förvaltningen för en mer grundlig utredning av Laholmsmodellens laglighet.

Den 10 oktober 2017

När ärendet kom tillbaka till Vård- och omsorgsnämnden den 10 oktober 2017 hade förvaltningen inte gjort någon ny utredning alls. Det enda som sades var att rättsläget inte var förändrat och detta får förmodas vara relaterat till den av förvaltningen, felaktigt, åberopade kammarrättsdomen.

Samtidigt har Kullsvedsskolans föräldraförening tillskrivit nämnden med en begäran om en mer seriös rättslig utredning än den förvaltningen hitintills producerat. I skrivelsen anför föreningen, bland annat följande:

- *"Vi hävdar att utredningen som gjorts av förvaltningen varken är opartisk eller komplett då man endast kontaktat SKL som varken är en myndighet eller rättsinstans, SKL är en intressepart. Kontakt med minst Laholms kommun, Socialstyrelsen och IVO borde ha tagits, samråd borde ha gjorts enligt LSS 15:7 samt så borde en gedigen sökning i rättsdatabaser gjorts, kompletterat med en analys av en på området kompetent jurist."*

Vi socialdemokrater kan inte annat än dela föreningens uppfattning vad gäller de grava bristerna i förvaltningens utredning.

De kontakter föreningen förordat hade vi socialdemokrater emellertid redan tagit i anledning av den bristande uppföljningen av kommunfullmäktiges återremiss, bland annat en fördjupad kontakt med SKL. Här nedan redovisas resultatet av några av dem.

- Laholm

Laholms kommun gjorde en rättslig utredning innan de sjösatte sitt projekt. Denna utredning gav vid handen att det inte skulle strida mot någon lag eller annan bestämmelse att låta brukarna själva bestämma över ledsagningen.

- SKL

Vid samtal med tjänstepersoner på SKL så påpekade dessa att det inte finns något rättsfall som behandlar en fråga liknande den som är aktuell vad avser Laholmsmodellen och att det är tveksamt om den åberopade domen kan ge någon ledning för bedömning av Laholmsmodellens laglighet. SKL bedömde att det förelåg liten risk för att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) skulle reagera om Laholmsmodellen kom under IVO:s prövning.

SKL tog även självmant upp innehållet i 26 f § LSS. Av denna bestämmelse framgår det att IVO får förelägga den som svarar för en verksamhet att avhjälpa ett missförhållande som har betydelse för enskilds möjlighet att kunna få de insatser de har rätt till. Föreläggandet får förenas med vite. SKL:s kommentar var här att Laholmsmodellen ger den enskilde den insats denne har rätt till. Därmed torde inte något missförhållande föreligga och något föreläggande om att upphöra med modellen kan inte ges, än mindre kan något vite komma på tal. Därmed torde påståendet om att Laholmsmodellen är olaglig falla även på denna grund.

- IVO

När det gäller IVO har kontakt hafts med den tjänsteperson som drivit flera tillsynsärenden och då bland annat det ärende som Värmdö kommun åberopat till stöd för sin åsikt att Laholmsmodellen är olaglig.

Tjänstepersonen upplyste om att IVO inte lämnar förhandsbesked. Med detta sagt gjordes emellertid följande bedömning. Ärendena är inte jämförbara såtillvida att Laholm gör en egen biståndsbedömning och meddelar överklagbara beslut. Eftersom brukaren själv avgör hur mycket ledsagning denne behöver torde risken för att biståndet blir för litet/otillräckligt vara liten. Uppföljning görs.

Det fördes ett resonemang kring skillnaden mellan själva biståndsbeslutet och utförandet. När det gällde utförandet menade tjänstepersonen att det inte behöver fattas något beslut av kommunen om ett bestämt antal timmar, utförandet är nämligen något annat än själva biståndsbedömningen.

Tjänstepersonen gjorde den samlade bedömningen att lagens krav är uppfyllda och att IVO därmed inte skulle ha några synpunkter på modellen om den skulle ställas under IVO:s prövning.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att det inte framkommit något som tyder på att ett införande av Laholmsmodellen på Värmdö skulle strida mot lagen, lagens förarbeten eller något rättsfall. Däremot finns det mycket som tyder på att levnadsförhållandena skulle kunna bli mycket bättre för aktuella brukare om vi ger dem själva ett större förtroende att hantera sin egen vardag. Utifrån dessa konstateranden valde nämnden att återremittera ärendet till förvaltningen för en mer allsidig prövning av modellens laglighet. Vi hoppas att detta i slutändan leder till att vår motion kan bifallas då den kommer åter till kommunfullmäktige, för Värmdöbornas bästa!"

Sändlista för beslutsexpediering

Kommunstyrelsen

Justering:

Utdraget bestyrks:

Advokatfirman Ann-Christine Johnsson AB

Annica Lempke,
Kansli- och utredningsavdelningen,
Värmdö kommun

Insatsen ledsagarservice i LSS

1. Bakgrund och uppdrag

Det har på senare tid förts diskussioner i olika kommuner om möjligheten att låta brukarna få större inflytande över insatsen ledsagarservice enligt LSS. Ett nytt sätt att tillämpa lagstiftningen har införts i Laholms kommun, s.k. "Friare ledsagarservice". Friare ledsagarservice innebär att den som är beviljad ledsagarservice själv väljer hur många timmar ledsagarservicen ska omfatta.

Detta uppdrag avser en juridisk bedömning av om det är möjligt att låta brukarna själva bestämma över sin ledsagartid enligt LSS.

3. Ledsagarservice

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) trädde ikraft den 1 januari 2004. I lagens 9 § anges vilka insatser som finns för särskilt stöd och särskild service. Ledsagarservice återfinns som en särskild insats i punkt 3 i bestämmelsen.

Förarbetena till bestämmelsen om ledsagarservice är knapphändiga. propositionen 1992/93:159 Stöd och service till vissa funktionshindrade, beskrivs insatsen ledsagarservice på följande sätt på sidan 74:

Ledsagarservice är en stödform som ursprungligen utvecklades för synskadade personer, men som senare kommit även andra grupper av funktionshindrade till del. I regel är det hemtjänsten som svarar för ledsagarservicen.

Till skillnad från mer traditionella uppgifter inom hemtjänsten är ledsagarservice ännu en relativt outvecklad stödform. Av Handikapputredningens kartläggning framgår också att tillgången till och formerna för servicen varierar kraftigt över landet.

Ledsagarservice är enligt min mening en betydelsefull verksamhet som kan underlätta för personer med omfattande funktionshinder att delta i samhällslivet. Ledsagning bör vara en uppgift som ingår i personlig assistans för dem som har sådant stöd. Jag anser emellertid att ledsagarservice bör urskiljas som en särskild insats enligt den nya lagen. Servicen bör erbjudas personer som tillhör lagens personkrets men inte har personlig assistans, för 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.

I specialmotiveringen till bestämmelsen (prop. 1992/93:159 s. 178) angavs följande:

Insatsen ledsagarservice lämnas som ett led i strävandena att underlätta för den enskilde att ha kontakter med andra. För personkretsen i denna lag skall ledsagarservice ges enligt denna bestämmelse om han begär det och inte enligt socialtjänstlagen. Avsikten är att den enskilde skall få hjälp med att komma ut bland andra människor, exempelvis ledsagning för besök hos vänner eller vid deltagande i kulturlivet. Ledsagarservicen syftar till att bryta den isolering som ofta blir följderna av ett omfattande funktionshinder. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven.

Såsom framgår av förarbetena så har lagstiftaren angett att insatsen ledsagarservice bör anpassas efter de individuella behoven. Något som även gäller generellt för insatser enligt LSS enligt lagens 7 §. Verksamheten enligt lagen ska enligt 6 § LSS även grundas på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges.

Lagstiftaren har alltså gett den enskilde inflytande och medbestämmande, men inte beslutanderätt. Avgörande för om en insats ska beviljas är enligt 7 § LSS om den enskilde har behov av insatsen för att tillförsäkras goda levnadsvillkor.

Högsta förvaltningsrätten har i en dom 2011, se HFD 2011 ref. 8, uttalat att övervägande skäl talar för att "lagstiftarens avsikt har varit att insatsen ledsagarservice tar 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".

Det finns ett stort antal domstolsavgörande som gäller prövning av om rätt till ledsagarservice föreligger och om omfattningen av denna.

Innebörden av lagtext, förarbeten och rättspraxis är att en behovsbedömning måste göras i varje enskilt fall innan beslut fattas om huruvida ledsagarservice ska beviljas.

2. Laholmsmodellen

Laholms kommun deltog 2013-2015 i SKLs projekt "Förändra radikalt", som syftade till att stärka innovationskraften i kommunerna. Det problemområde som kommunen valde att fokusera på var ledsagarservice. Resultatet av projektet är en modell för "Friare ledsagarservice". Modellen bygger på att den enskilde ska kunna använda så mycket ledsagarservice som vederbörande själv anser sig behöva. Avsikten är att den som har rätt till ledsagarservice enligt LSS själv ska ha inflytande över sina ledsagartimmar.

Enhetschefen Tomas Sjögren, Laholms kommun, har på telefon den 26 februari 2018, uppgett att ledsagarservice även enligt den nya modellen förutsätter att insatsen beviljas efter en behovsbedömning. Han betonade att det var frågan om "Friare ledsagning" och inte "Fri ledsagning" och att det var viktigt att vid prövningen av ansökningar beakta den enskildes önskemål utifrån vad som kan anses rimligt.

Socialnämnden i Laholms kommun har beslutat om riktlinjer för ledsagarservice med stöd av LSS. I riktlinjerna anges följande under rubriken "Omfattning av ledsagarservice":

I beslutet om ledsagarservice ska det tydligt framgå vad som är målet med den individuellt utformade insatsen. I genomförandeplanen beskrivs det vad och hur insatsen ska utföras för att målet med insatsen ska nås. Genomförandeplanen upprättas tillsammans med den enskilde och/eller dess företrädare. Omfattningen av ledsagarservice anges med tydlig målsättning, och inte för ett visst antal timmar, för de som bor i ordinärt boende.

Bor man i bostad med särskild service (gruppboende eller serviceboende) med stöd av LSS ingår stöd vid enskilda aktiviteter som en del i boendet, se serviceåtagande bostad med särskild service. En individuell prövning kan göras om den enskilde behöver mer stöd än vad boendet kan erbjuda. Dessa beslut om ledsagarservice skall anges både med målsättning och antal timmar.

Ledsagarservice kan högst nyttjas för 10 timmar per dygn.

När beslutet om ledsagarservice är fattat upprättas en genomförandeplan tillsammans med den som har beviljats insatsen. Den enskilde kan därefter fritt använda sig av ledsagarservice för sådana aktiviteter som ingår i insatsen och som överensstämmer med målen i genomförandeplanen. Ledsagarservicen får dock inte tas i anspråk mer än 10 timmar per dygn.

Laglighet

Skillnaden mellan den "Friare ledsagarservicen" och traditionell LSS-verksamhet är att enligt den friare ledsagarservicen väljer den enskilde själv hur många timmar ledsagarservicen ska omfatta. Beslutet om ledsagarservice föregås av en bedömning av behovet av önskade aktiviteter. Däremot görs ingen bedömning av behovet av antalet timmar för respektive aktivitet.

Prövningen av ansökningar om insatser enligt LSS utgör myndighetsutövning. Det följer av 12 kap. 4 § regeringsformen och 2 kap. 5 § socialtjänstlagen att lagstöd krävs för att socialnämnden ska få överlämna uppgifter som avser myndighetsutövning till bl.a. enskilda individer. Det fattas inget beslut om att överlämna beslutanderätten avseende ledsagarservicens omfattning till den enskilde vid friare ledsagarservice. Rent formellt fattar heller inte den som beviljats ledsagarservice något beslut om omfattningen av ledsagarservicen. Men i praktiken har den enskilde getts rätt att bestämma omfattningen av sin egen insats.

Enligt mejl den 4 december 2017 från avdelningschefen Kristina Isaksson vid socialkontoret i Laholms kommun diskuterades den friare ledsagarservicen med kommunjuristen innan den infördes. Kommunjuristen såg inga hinder mot upplägget, utan menade att det endast handlade om en verkställighetsfråga.

Förvaltningsrättsligt skiljer man på beslut och ren verkställighet. Kännetecknande för ett beslut är bl.a. att det finns alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden och bedömningar. Med verkställighet avses åtgärder som inte ger utrymme för självständiga bedömningar, t.ex. avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa. Gränsdragningen är inte knivskarp. Vid traditionell LSS-verksamhet görs en behovsbedömning av vilka aktiviteter den enskilde är berättigad till och i vilken omfattning. Båda leden kräver överväganden och bedömningar och är en del av beslutsfattandet. Vid friare ledsagarservice fattas beslut om vilka aktiviteter som den enskilde är berättigad till som ledsagarservice. Däremot fattas inte beslut om omfattningen för personer med ordinärt boende då dessa själva väljer i vilken utsträckning de ska ta i anspråk insatsen. Omfattningen blir på detta sätt en verkställighetsfråga, eftersom den ligger utanför beslutsramen. Den väsentliga frågeställningen är emellertid om omfattningen av insatserna ska ingå i behovsbedömningen och därmed i beslutet eller inte.

Det framgår av Laholms kommuns riktlinjer att den friare ledsagarservicen bara gäller för personer som bor i ordinärt boende. Bor man i bostad med särskild service ska både målsättning och antal timmar anges i besluten. Det följer av likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen att kommuner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Innebörden av principen brukar sammanfattas med att lika fall ska behandlas lika och olika fall ska behandlas olika. Det kan ifrågasättas om sakliga skäl finns för att behandla personer som tillhör lagens personkrets olika beroende på boendeform.

En riktlinje är – i motsats till lagen – inte bindande. Däremot kan riktlinjer utgöra ett stöd i arbetet och bidra till en enhetlig tillämpning av lagstiftningen. I Laholms kommuns riktlinjer är ledsagarservicen begränsad till högst 10 timmar per dygn. Någon sådan begränsning finns inte i lagtexten. I praktiken lär det inte utgöra något problem. Ledsagarservice är enligt Högsta förvaltningsdomstolen ”en tämligen begränsad insats” avsedd för ”enklare aktiviteter”. De bör därför endast undantagsvis vara aktuellt med aktiviteter som omfattar mer än 10 timmar per dygn.

Ledsagarservice är en sådan individuellt inriktad insats som kräver socialnämndens utredning, bedömning och beslut, se t.ex. Kammarrätten i Jönköpings dom den 14 december 2015 i mål 939 - 15. Detta gäller både insatsens innehåll och omfattning. Det är således inte bara behovet av önskad aktivitet som ska bedömas, utan även omfattningen av aktiviteten.

Det finns ett stort antal domstolsavgöranden avseende ledsagarservice. I många av domarna ingår en prövning av hur många timmar den enskilde är berättigad till av en insats. Det framgår på detta sätt av rättspraxis att behovet är avgörande inte bara för rätten till en insats, utan även för omfattningen.

Sammanfattande slutsatser

LSS är en rättighetslag som tillförsäkrar personer som tillhör lagens personkrets vissa insatser förutsatt av att de har behov som inte tillgodoses på annat sätt. Grundläggande för tillämpningen av LSS och rätten till insatser är behovsbedömningen. Sammanfattningsvis konstateras att det strider mot LSS att låta den enskilde själv bestämma omfattningen av insatsen ledsagarservice. Behovsbedömningen ska avse både behovet av önskade aktiviteter och omfattningen av respektive aktivitet.

Stockholm den 28 februari 2018


Ann-Christine Johansson