

A
B
C
D
E

Handläggare: Johan Bonander
Telefon: 08-508 25 601

Till
Socialtjänstnämnden

Förslag till ändring av riktlinjerna ”Medföljare vid semesterresa”.
1 bilaga.

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden godkänner för egen del förslaget till ändrade riktlinjer för medföljare vid funktionshindrads semesterresa.
2. Socialtjänstnämnden föreslår Kommunstyrelsen anta förslaget till ändrade riktlinjer för medföljare vid semesterresa.

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

Från chefer inom stadsdelsförvaltningarnas handikappomsorg har framförts önskemål om att nuvarande riktlinjer för medföljare vid semesterresa ska göras mindre generösa. Förvaltningen har därför utarbetat ett förslag med denna snävare inriktning.

Av nuvarande riktlinjer framgår att personer med funktionshinder har rätt till medföljare vid en semesterresa en vecka varje år. Det finns inga uttalade begränsningar för kostnader eller för resmål. Det ankommer således på den funktionshindrade att själv avgöra var hon vill fira sin semester.

I de riktlinjer som nu föreslås anges att en funktionshindrad person bör ha rätt till medföljare vid semesterresa om någon resa inte gjorts under de närmaste två åren. Vidare att 18 % av prisbasbeloppet, vilket för år 2004 motsvarar 7100 kronor, utgör ett riktmärke för vad som kan anses som en skälig kostnad för en medföljares resa och logi. Fyra dagar utgör en minimistandard för resans längd.

Den föreslagna åtstramningen är en anpassning till aktuell rättspraxis.

Ärendets beredning

Socialtjänstförvaltningen har berett ärendet i samråd med företrädare för stadsdelsförvaltningar och stadsledningskontorets juridiska avdelning. Synpunkter har inhämtats genom remiss till samtliga stadsdelsförvaltningars handikappchefer.

Bakgrund

Kommunstyrelsen antog nu gällande riktlinjer för medföljare vid funktionshindrads semesterresa våren år 2000. Riktlinjen bygger på Lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS), Lagen om assistansersättning (LASS) från 1994 och ändringarna i Socialtjänstlagen (SoL) 1998. Insatsen ges i form av ledsagning.

I Stockholms stads handikapplan från 1999, liksom i det handikappolitiska program som nyligen behandlats av Socialtjänstnämnden, fastslås att staden ska utgå från WHO:s miljörelaterade handikappbegrepp. Det innebär ett synsätt där funktionshindret i sig självt inte är något handikapp, men kan bli det om den miljö eller den situation den funktionshindrade befinner sig i är sådan att tillvaron försvåras. Handikappet avser förlust eller begränsning av möjligheten att delta i samhällslivet på samma villkor som andra. Det är graden av stöd (fysiskt, socialt, anpassad miljö) som avgör om den funktionshindrade är handikappad eller ej.

Detta synsätt på funktionshinder slås även fast i den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken (1999/2000:79) ”Från patient till medborgare”.

Normaliseringsprincipen ges stor vikt i Lagen om särskild service för vissa funktionshindrade (LSS). Den funktionshindrade ska ges möjlighet att leva sitt liv som andra. Särskilt betonas här den enskildes inflytande och medbestämmande över hur det personliga stödet ska utformas. Genom det personligt utformade stödet kan goda levnadsvillkor uppnås (prop 1992/93:159 s. 5-6). Liknande intentioner finns i socialtjänstlagen (SoL), där det i 5 kap. 7 § framgår att kommunen ska verka för att människor som av fysiska, psykiska och andra skäl möter svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra.

I stadens policydokument för utvecklingsstörda slås fast att ledsagarservice är en viktig rättighet som underlättar för individen att delta i samhällslivet på lika villkor som sina jämnåriga. Det preciseras i texten att en ledsagare kan följa med på fritidsaktiviteter, på promenader, vid semesterresor, när man besöker vänner eller liknande. I förarbetet till LSS lagstiftningen förtydligas att insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven. Syftet med insatsen är först och främst att bryta isolering för den funktionshindrade.

Stockholms stad har haft riktlinjer om medföljare vid semesterresa sedan åttiotalet. I revideringen 1993 återopades handikapputredningens (SOU 1991:46) slutsats att ingen ska behöva betala för sitt handikapp. Dåvarande handikapputredningens uppfattning att ledsagning vid rekreationsresor skulle erbjudas minst en vecka per år gjordes till stadens norm/riktlinje. Rättsligt harmonierade vid denna tid riktlinjen med en regeringsrättsdom på området (RÅ 87 ref 22); en dom där bistånd i form av

medföljare för en funktionshindrad vid dennes utlandssemester (en vecka) ansågs ingå i skäligen levnadsomständigheter.

Det finns i frågan om medföljare vid funktionshindersemesterresa en övergripande kontinuitet från 1993 års riktlinje till stadens handikapplan och policydokument för utvecklingsstörda till den reviderade riktlinje som Kommunstyrelsen fastslog våren 2000.

I socialtjänstförvaltningens förslag till riktlinje fanns ett stycke som lyftes bort i den politiska beredningen. Det borttagna stycket lød:

Hänsyn ska tas även till den funktionshinderades helhetssituation; att genom insatsen ge stimulans och bryta isolering ska ges stor vikt. Detta kan innebära att om den funktionshinderade redan har ett liv med stort utbud av rekreation och fritidsaktiviteter kan detta vara skäl att anse att den sökta insatsen är tillgodosedd på annat vis. Denna möjlighet till begränsning av insatsen lämnar visst utrymme för "godtycke". Begränsningen är införd i riktlinjen av ekonomiska skäl och i de fall avslag ges utifrån denna möjlighet till begränsning förutsätts en extra nogsam bedömning och dokumentation.

I den politiska beredningen gjordes istället följande tillägg:

Det är viktigt att skilja på resor till utlandet och inrikesresor. Normalt reser människor inom landet under kortare tid men mer frekvent, kanske över förlängda helger. Man bör därför bedöma dessa resor på ett mer generöst sätt än semesterresor till andra länder [i förslaget till riktlinje föreslogs normen en semestervecka / år]. Vidare är det inte rimligt att semesterresor som genomförts inom ramen för boende i särskild boendeform ska hindra semesterresa med medföljare/ledsagare för den enskilda individen.

Ovanstående ändringar gjorde att riktlinjerna för medföljare vid semesterresa blev mer generöst hållna än det ursprungliga förslaget.

Att stadens riktlinjer för medföljare vid semesterresa haft en generösare utformning i jämförelse med flertalet läns-, kammarrätts och sedan i höstas även en regeringsrättsdom (mål nr 67733-2000) har lett till att Socialtjänstförvaltningen uppvaktats av stadsdelarnas handikappchefer med önskemålet om en översyn. Önskemålet har varit att nuvarande riktlinje för medföljare vid semesterresa ska anpassas till aktuell rättspraxis.

I argumenteringen att riktlinjen för medföljare vid semesterresa bör revideras anför stadsdelarna dels kostnaden för insatsen dels principen att man inte ska bevilja sådant som inte lagen föreskriver som en absolut rättighet.

Ett fåtal stadsdelar har öppet deklarerat att man nu avser att inte längre följa riktlinjen för medföljare vid semesterresa.

Socialtjänstförvaltningens förslag

Det är förvaltningens uppfattning att rätten till medföljare/ledsagare vid semesterresa avser rätten att deltaga i samhället som andra. Det finns vidare ingenting som hindrar att en kommun fattar beslut om en riktlinje som är mer generös än gällande lagar och rättspraxis. Lagar och rättspraxis utgör, enligt förvaltningens mening, ett "golv" dvs. anger en nivå man inte får gå under. Lagar och rättspraxis anger inte ett tak.

Bakgrunden till nuvarande situation är att staden sedan början av nittioalet haft en, i jämförelse med många andra kommuner och rättspraxis, generös inställning i frågan om medföljare vid semesterresor. Vidare att den riktlinje som föreslogs för kommunstyrelsen våren 2000 gjordes mer generös än ursprungsförslaget av den dåvarande politiska majoriteten.

Vid en enkätundersökning som genomförts under senhösten 2003 framgår det att 225 personer beviljats insatsen medföljare vid semesterresa under år 2003 och att stadens kostnader för insatsen uppgått till 2,3 miljoner kronor under år 2003. Stadens totala nettokostnad för handikappomsorg uppgick under år 2003 till 1 800,7 miljoner kronor och stadens samlade underskott inom handikappomsorgen uppgick till 48,1 miljoner kronor. Det innebär att insatsen medföljare vid semesterresa utgör en dryg promille av stadens totala kostnader för omsorgen om funktionshindrade och av det samlade underskottet svarar insatsen för drygt två procent.

Frågan om stadsdelarnas önskemål om en skärpning av stadens riktlinje för medföljare vid semesterresa, bör mot bakgrund av ovanstående enkätundersökning, i första hand ses principiellt. Ska staden vara mer generös än rättspraxis? Föreställningen att underskotten i omsorgen om funktionshindrade till stor del beror på att riktlinjerna för medföljare vid semesterresa är för generösa stämmer inte.

Då det på senare tid framkommit att ett fåtal stadsdelar (på cheftjänstemannanivå) deklarerat att man inte längre avser att följa riktlinjen för medföljare vid semesterresa är nuvarande översyn brådskande i ett demokrati- och likställighetsperspektiv.

I enlighet med stadsdelarnas önskemål har förvaltningen utarbetat ett förslag till nya riktlinjer för insatsen medföljare vid semesterresa. Förslaget har sänts ut på remiss till handikappansvariga i alla stadsdelar och är snävare än nuvarande riktlinjer. I nuvarande riktlinjer ges alla funktionshindrade rätt till medföljare vid en semesterresa en vecka varje år. Det finns heller inga begränsningar vad gäller

resmålet (dvs. ingen generell kostnadsgräns) utan det ankommer på den funktionshindrade att själv avgöra var hon vill fira sin semester.

I de nu föreslagna riktlinjerna konstateras att en funktionshindrad person *bör* ha rätt till medföljare vid semesterresa om någon resa inte gjorts under de närmaste två åren. Vidare att 18 % av prisbasbeloppet, vilket för år 2004 motsvarar 7100 kronor, utgör måttstock för vad som kan anses som en skälig kostnad för en medföljares resa och logi. Vidare att fyra dagar utgör en minimistandard för resans längd.

Nuvarande lydelse:

Dessa riktlinjer syftar till att uppnå likställighet i staden i frågan om rätt till medföljare vid semesterresa och anger en lägsta standard; dvs. en person som är funktionshindrad, ska en gång per år ha rätt till medföljare/ledsagare vid semesterresa om behovet faktiskt inte tillgodoses på annat sätt. Den grundläggande inställningen i bedömningen av det enskilda ärendet är att om den enskilde har rätt till insatsen ska han/hon ges möjlighet att ha med sig medföljaren till det resmål den funktionshindrade själv vill och har råd att åka till. Längd och frekvens för semesterresan kan variera i det enskilda fallet, riktmärket en vecka per år anger en minimi- standard/måttstock.

Föreslagen lydelse:

Generellt gäller att medföljare vid semesterresa är en insats som bör beviljas om den sökande inte de närmaste två åren innan planerad resa företagit en sådan. 18 % av prisbasbeloppet, vilket för år 2004 motsvarar 7100 kronor, utgör måttstock för vad som kan anses skäligt för en medföljares resa och logi. Fyra dagar utgör en minimistandard för resans längd.

De föreslagna riktlinjerna för medföljare vid semesterresa utgör en anpassning till aktuell rättspraxis. Dock har två situationer undantagits; situationer som regleras av andra avgöranden. Den första situationen är då en funktionshindrad person av särskilda hänsyn behöver åka utomlands för att exempelvis återse sitt hemland, besöka svårt sjuka nära anhöriga och vid särskild familjehögtid. I dessa fall uppgår ofta kostnaden till mer än 7000 kronor per medföljare och ofta finns behov av att företa en sådan resa under en längre period än fyra dagar. Den andra situationen kan föreligga vid rehabiliteringsresor i landstingets regi (t.ex. Vintersol). Rättsläget är här oklart, kammarrätten har ibland funnit att det finns ett kommunalt ansvar att komplettera det stöd ordinarie personal och anhöriga ger. Ett kompletterande bistånd kan i dessa fall kunna sträcka sig upp till tre veckor.

SLUT

Bilaga 1: Förslag till riktlinje för medföljare vid semesterresa

Bilaga 1

Riktlinje för medföljare vid semesterresa

Allmänna principer

Denna riktlinje ersätter tidigare riktlinje om medföljare vid semesterresa och gäller from XX.

Medföljare vid semesterresa är en insats som bör beviljas om den sökande inte de närmaste två åren innan planerad resa företagit en sådan. 18 % av prisbasbeloppet, vilket för år 2004 motsvarar 7100 kronor, utgör måttstock för vad som kan anses skäligt för en medföljares resa och logi. Om fler medföljare behövs adderas summan med antalet medföljare. Fyra dagar utgör en minimistandard för resans längd.

Varje ansökan ska prövas individuellt och i bedömningen bör ett antal frågeställningar ingå. Exempel på sådana frågeställningar återfinns under rubriken ”utredning/bedömning” i detta dokument.

Insatsen kan antingen beslutas med stöd av socialtjänstlagen 2001:453 (SoL) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS).

Rätt till utökad insats i form av medföljare vid semesterresa kan finnas då en funktionshindrad person av särskilda hänsyn behöver åka utomlands för att exempelvis återse sitt hemland och besöka svårt sjuka nära anhöriga eller särskild familjehögtid. I dessa fall uppgår ofta kostnaden till mer än 18% av prisbasbeloppet per medföljare och ofta finns behov av att företa en sådan resa under en längre period än fyra dagar.

Rätt till utökad insats kan föreligga även vid rehabiliteringsresor i landstingets regi (t.ex. Vintersol). Rättsläget är oklart, kammarrätten har ibland funnit att det finns ett kommunalt ansvar att komplettera det stöd ordinarie personal och anhöriga ger. Ett kompletterande bistånd borde i dessa fall kunna begränsas till tre veckor.

Rätt till personlig assistans kan för person i gruppbostad föreligga vid besök över helger i föräldrahemmet. Detta ska inte hindra rätt till sådan insats för semesterresa.

Tjänsteresor ska alltid bedömas var för sig och kan inte begränsas av de tids- och beloppsgränser som finns i riktlinjerna som avser medföljare vid semesterresa.

Handläggning

1. Ansökan

Den funktionshindrade bör få generell information om vikten av att ansökan görs i god tid före beräknad avresa. Det kan eftersträvas att ansökan kommer in 2-3 månader före planerad resa.

Vid ansökan om medföljare/ledsagare vid semesterresa ska den som tillhör personkretsen i LSS (alternativt antas tillhöra personkretsen i LSS om frågan tidigare inte prövats) informeras om möjligheten att göra sin ansökan i enlighet med LSS.

Den som har personlig assistans enligt LASS och är i behov av extra timmar personlig assistans (s.k. tillfällig utökning) för att genomföra sin semesterresa kan

göra en ansökan om kompletterande personlig assistans enligt § 9 p 2 LSS till sin stadsdelsnämnd.

Person som *inte* tillhör personkretsen i LSS (§ 1p 1-3) kan ansöka om medföljare enligt SoL 4 kap. 1 §

Den sökande ska när han/hon upprättar sin ansökan informeras om att ansökan ska specificeras avseende den ”mängd hjälp” som den sökande ansöker om till semestervistelsen (det vill säga antalet timmar, när på dygnet dessa timmar ska vara förlagda, eventuell dubbelbemanning, vakande eller sovande natt m.m.). Ansökan bör även specificeras avseende de kostnader som medföljaren kommer att generera för resa-, boende och övriga omkostnader. I enlighet med förvaltningslagens serviceskyldighet ska den sökande vid behov få hjälp av sin biståndshandläggare att upprätta ansökan.

2. Utredning och bedömning

Utredningen semesterresa ska göras med beaktande av om den enskilde till följd av sitt funktionshinder är i behov av medföljare för att kunna genomföra sin semesterresa.

Ansökan om medföljare kan beviljas om behovet inte anses tillgodosett på annat vis. Ett exempel på att behovet kan anses vara tillgodosett på annat sätt är om den funktionshindrade inom två år gjort en semesterresa eller under motsvarande tid erhållit bistånd genom kortidsvistelse i semesterliknande form.

Om medföljaren planeras vara en nära anhörig (dvs. person som den funktionshindrade ingår hushållsgemenskap med eller föräldrar, syskon, barn) ska det prövas om det kan ingå som en del i familjegemenskapen att man firar semester tillsammans. Om det kan anses ingå i familjegemenskapen (föräldraansvar, äkta makeansvar o.s.v.) ska ansökan inte beviljas eftersom behovet då kan anses vara tillgodosett på annat vis. I vissa fall kan det dock vara en del i familjegemenskapen att man firar semester tillsammans parallellt som den funktionshindrade har stöd i form av medföljare/ledsagare alternativt personlig assistent på resan. Detta är i regel fallet när den funktionshindrade har ett stort funktionshinder.

Behovet av medföljare kan inkludera ungdom under 18 år då det kan motiveras utifrån ett led i frigörelseprocessen att resan företas på egen hand.

I det fall ansökan om medföljare vid semesterresa inkommer från person som bor i särskild boendeform i enlighet med § 9 p 9 LSS ska särskilt uppmärksammas om

den boendes rekreation och semester tillgodosetts under det år som varit eller om man planerat att tillgodose behovet genom boendeinsatsen under det år som kommer. Rekreation i semesterliknande former ska normalt ingå i boendeinsatsen och tillgodoses rent faktiskt där kan begäran om insats avslås på denna grund. Undantag kan vara barn boende i särskild boendeform i enlighet med § 9 p 9 LSS som utöver boendets utflykter kan vara i behov att fira en egen semester med sin familj.

Vid skälighetsprövning ska göras en bedömning om vad som kan anses vara rimligt i det enskilda fallet. Begärd ”mängd hjälp” i den funktionshindrades ansökan ska bedömas utifrån den enskildes individuella behov och den enskildes rätt att leva som andra. I denna bedömning ingår även en skälighetsbedömning avseende kostnaden för hjälpinsatsen. Denna avvägning bör även göras när det gäller kostnader för medföljarens boende, mat, resa och övriga utgifter. När det gäller skälighetsbedömningen av resans pris och övriga omkostnader utgör 18 % av prisbasbeloppet, vilket för år 2004 motsvarar 7100 kronor, ett riktmärke. Observera att detta avser omkostnader inte medföljarens lönekostnader.

Vid beräkningen av antalet timmar hjälp den sökande är i behov av är det viktigt att ha i åtanke är att den mängd hjälp den funktionshindrade erhåller i sin hemmiljö ofta är mindre än den hjälp som den funktionshindrade är i behov av på annan ort. Hjälpmedel finns ej i samma omfattning – kanske orten i högre grad än i den funktionshindrades hemmiljö kräver stöd och ledsagning?

Vid bedömningen av vad som kan betraktas som en skälig reskostnad måste man beakta att en person med behov av ledsagning aldrig kan använda sig av extraerbjudanden utan måste boka långt i förväg och att antalet resmål som är anpassade är begränsat.

Har den sökande personlig assistans enligt LASS?

Assistansersättningen lämnas från försäkringskassan till den LASS berättigade med ett visst belopp per timme oberoende av vilka kostnader för assistansen som den ersättningsberättigade faktiskt haft. Den ersättningsberättigade behöver bara redovisa hur många assistanstimmar som har utförts för att få assistansersättningen från försäkringskassan. Utifrån Riksförsäkringsverkets rekommendationer kan den assistansberättigade själv avgöra hur stor del av beloppet som ska användas till lön och andra anställningskostnader och hur mycket som ska användas till administration och kringkostnader. Med andra kringkostnader avses ex. utbildnings- och assistansomkostnader, dvs. kostnader för assistenten för att t.ex. delta i aktiviteter med den funktionshindrade (såsom semesterresor m.m).

3. Beslut

Om den funktionshindrade tillhör personkretsen i LSS (§ 1 p1-3 LSS) och är i behov av medföljare vid semesterresa på så sätt som redovisats ovan, och behovet faktiskt inte tillgodoses på annat sätt, fattas beslut om medföljare:

1. som personlig assistans (§9 p 2 LSS) om den enskilde har eller har rätt till personlig assistans enligt LSS eller LASS.
2. i övrigt i form av ledsagare (§ 9 p 3 LSS).

Om den funktionshindrade inte tillhör LSS personkrets, fattas beslut om medföljare med stöd av socialtjänstlagen, (4 kap. 1 § SoL).

Beträffande omkostnader för medföljaren, dvs. resa, logi och övriga utlägg ingår dessa omkostnader som en del i själva beslutet om medföljare.

I beslutsunderlaget om medföljare, (personlig assistent eller ledsagare) redovisas den beviljade hjälpen med timmar och omkostnader .

Praktiska frågor – utbetalningsrutiner mm:

Underlaget till beslutet om bistånds ska innefatta medföljarens kostnader för resa, mat och logi samt utgifter som entrebiljett m.m. Utlägg för exempelvis mat och entrebiljetter redovisas vid hemkomsten och betalas ut som kostnadsersättning. Dessa utlägg är skattefria och ska inte heller tas upp i kontrolluppgiften. Respektive förvaltning bör utarbeta egna rutiner för hur ersättningen ska betalas ut.

Arbetsgivaransvar:

Vid resa inom landet gäller det s.k. lägeravtalet.

Vid resa utomlands gäller det s.k. utlandsavtalet.