

Dnr :KS2017/228-4

Socialförvaltningen

Teresia Granlund | Utvecklingsledare
berit.ligard@bollebygd.se

Socialnämnden

Svar på motion om ledsagning i Bollebygds kommun

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar att föreslå kommunfullmäktige att avslå motionen.

Ärendet

Helena Thelin (S) har skrivit en motion för socialdemokraterna i Bollebygd om ledsagning i Bollebygds kommun. I motionen förslås att Bollebygds kommun fortsatt ska bevilja insatser som ledsagarservice enligt LSS i samma utsträckning som kommunen gjort sedan lagen kom.

Insatser som ges till enskilda av en kommun måste ha stöd i lag. Exempel på lagar som ger kommunen rätt till att ge individuellt inriktade stödinsatser är socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Vid myndighetsutövning mot enskilda måste nämnden iakttä ett antal förvaltningsrättsliga regler och principer bl.a. objektivitetsprincipen som innebär att nämnden ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Insatsen ledsagning innebär att en person med funktionsnedsättning får en följeslagare ute i samhället. Tanken är att bryta den isolering som kan bli följd av en funktionsnedsättning. Ledsagning ges som bistånd enligt socialtjänstlagen eller som LSS-insatsen ledsagarservice. Insatser enligt LSS ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor. För att ha rätt till LSS-insatser krävs att den enskilde hör till lagens personkrets. Personer som inte bedöms höra till lagens personkrets kan ha rätt till insatsen enligt SoL istället. Den enskilde ska genom insatser enligt SoL tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Eftersom beslut om insatser till enskilda måste ha stöd i lag och föregås av en individuell bedömning är det inte möjligt att säga att kommunen ska bevilja insatser i samma utsträckning som gjorts sedan lagen kom. Motionen bör därför avslås.

1. Myndighetsutövning

Grunden för den offentliga förvaltningen i Sverige finns i grundlagarna. I 1 kap. 1 § Regeringsformen (1974:152), RF, anges att all offentlig makt utövas under lagarna. Gemensam för all statlig och kommunal förvaltning är den normstyrning som innebär att riksdagen stiftar lagar, regeringen utfärdar förordningar och myndigheter – t.ex. Socialstyrelsen – utfärdar föreskrifter. Förvaltningsmyndigheter kan också ge ut allmänna råd.

Den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) innebär att insatser som ges till enskilda av en kommun måste ha stöd i lag. Exempel på lagar som ger kommunen rätt till att ge individuellt inriktade stödinsatser är SoL och LSS.

Att handlägga, utreda och besluta i en ansökan om bistånd enligt SoL eller en begäran om insatser enligt LSS är myndighetsutövning mot enskild. Utgångspunkten vid all myndighetsutövning är att myndigheten grundar sin befogenhet att bestämma om ett visst förhållande på en författning. Det finns även ett flertal förvaltningsrättsliga regler och principer som myndigheten måste iaktta i sin verksamhet t.ex. myndigheternas serviceskyldigheter, offentlighetsprincipen, objektivitetsprincipen och likställighetsprincipen.

1.1. Objektivitetsprincipen

Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter, som en kommunal nämnd är, beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Rättsordningen försöker på flera sätt garantera saklighet och opartiskhet i den offentliga verksamhet genom bl.a. jävsbestämmelser och genom straffbestämmelser för tjänstefel.

Den objektivitetsprincip som slås fast i RF innebär att en myndighet i sin verksamhet inte får låta sig vägledas av andra intressen än dem myndigheten är satt att tillgodose. En myndighet får inte heller grunda sina avgöranden på andra omständigheter än sådana som enligt gällande författningar ska beaktas vid prövning av ett ärende. Det betyder att en myndighet inte får låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen eller ta hänsyn till ovidkommande omständigheter.

2. Ansökan/begäran om insatser

2.1. Rätt till insatser enligt LSS

LSS innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer som hör till lagens personkrets (1 § LSS). För att omfattas av personkretsen krävs att samtliga angivna rekvisit är uppfyllda. När en enskild begär insatser enligt LSS görs först en personkretsbedömning för att bedöma om personen har rätt till insatser enligt lagen. Till stöd för denna bedömning använder handläggarna i Bollebygds kommun en checklista framtagen av JP Infonet (se bilaga 1).¹

Om en person bedöms tillhöra lagens personkrets har personen rätt till insatser i form av stöd och service enligt 9 § 1-9, om hen behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt (7 § LSS).

2.2. Rätt till insatser enligt SoL

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL).

¹ JP Infonet är ett informations- och kunskapsföretag som bl.a. tillhandahåller juridisk information.

2.3. Insatsen ledsagning

Ledsagning innebär att en person med funktionsnedsättning får en följeslagare ute i samhället. Syftet med ledsagningen är att den enskilde ska kunna leva ett aktivt liv som andra och till exempel gå på bio, träffa vänner och delta i sportaktiviteter. Tanken är att bryta den isolering som kan bli följd av en funktionsnedsättning. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven.

Ledsagning ges som bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL eller som LSS-insatsen ledsagarservice.

2.3.1. Ledsagarservice LSS

Om personen som ansöker om ledsagarservice ingår i personkretsen enligt LSS ska insatsen ges med stöd av LSS. För dem som har beviljats personlig assistans med stöd av LSS ingår ledsagning i den personliga assistansen. Personer som beviljats bostad med särskild service med stöd av LSS får vanligtvis sitt behov av ledsagning till aktiviteter utanför bostaden tillgodosett genom den personal som är knuten till bostaden.

LSS-insatsen ledsagarservice ska vara avgiftsfri.

2.3.2. Ledsagning SoL

Till personer som inte ingår i LSS personkrets kan ledsagning ges med stöd av socialtjänstlagen. Ledsagning kan ingå som del i ett beslut om hemtjänst eller boendestöd eller beviljas som en enskild SoL-insats.

Ledsagning som beviljas som bistånd enligt SoL kan avgiftsbeläggas.

2.3.3. Skillnader i ledsagning SoL och ledsagarservice LSS

I motionen framförs ett antal orsaker till varför ledsagning ska beviljas enligt LSS och inte socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Dessa går igenom nedan.

I motionen framförs att ledsagning som ges med stöd av SoL utförs av hemtjänstpersonal. Det är upp till varje kommun att bestämma hur insatser som beviljats ska utföras. I Bollebygds kommun utförs ledsagning enligt SoL av hemtjänstpersonal i de fall ledsagningen ingår som en del av en hemtjänstinsats. Om ledsagning beviljas som en enskild SoL-insats till en person med funktionsnedsättning utförs insatsen av samma enhet som utför ledsagarservice enligt LSS. Om en person tidigare haft LSS-insatsen ledsagarservice och beviljats ledsagning enligt SoL är målsättningen att ha kvar samma ledsagare. Både insatser enligt SoL och LSS ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 2 § SoL, 6 § LSS).

Vidare framgår av motionen att det är mycket snävare ramar för vad som får ingå i ledsagningsbegreppet enligt SoL än LSS. Detta stämmer delvis. Det är egentligen ingen skillnad i innebörden av vad som är ledsagning. Däremot är det en skillnad i vilken levnadsnivå biståndet ska tillförsäkra. Insatser enligt SoL ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå medan insatser enligt LSS ska tillförsäkra den enskilde goda levnadsvillkor (4 kap. 1 § SoL, 7 § LSS). Den praktiska skillnaden för den enskilde kan därför bli att vissa aktiviteter som beviljats enligt LSS inte beviljas enligt SoL. För personer med funktionsnedsättning i Bollebygds kommun utförs insatsen ledsagning av samma enhet oavsett vilket lagrum insatsen är beviljad med stöd av. Det ska inte finnas några skillnader i hur insatsen planeras ut vad det gäller tidpunkter.

I motionen beskrivs att ledsagning enligt SoL är avgiftsbelagd. Det stämmer att en kommun har möjlighet att ta ut avgift för ledsagning enligt SoL vilket Bollebygd tidigare gjort. Av bildnings- och omsorgsnämndens förslag till avgifter för stöd och service till äldre och personer med funktionsnedsättning (BON 2017/299) framgår att insatser som finns i LSS ska vara avgiftsfria även om de beviljas med stöd av SoL. Det ska med andra ord inte vara någon ekonomisk skillnad för den enskilde om insatsen ges som ledsagarservice med stöd av LSS eller ledsagning med stöd av SoL.

2.4. Bedöma den enskildes behov

Att bedöma behov är en av de viktigaste uppgifterna vid handläggning av ärenden. Bedömningen är alltid individuell utifrån omständigheterna i det aktuella ärendet. Till stöd för bedömningen använder handläggaren aktuell lagstiftning och andra författning, förarbeten, rättspraxis och kommunens riktlinjer.

2.5. Beslut om insatser

Nämnden avslutar sin handläggning av ett ärende genom ett beslut, ett så kallat slutligt beslut. I de flesta fall innebär ett slutligt beslut att sakfrågan i ärendet avgörs, t.ex. att nämnden beslutar att bifalla eller avslå en ansökan om en insats. Ett grundläggande mål i all handläggning är att de beslut som fattas ska vara sakligt och rättsligt riktiga. Har ett beslut blivit oriktigt kan det ändras på olika sätt. Det viktigaste medlet för att få ett beslut ändrat är att överklaga det till förvaltningsdomstol.

2.6. Beslutanderätt

Vem som har rätt att fatta beslut om en viss insats framgår av socialnämndens delegationsordning (SN2019/8). Om en ärendetyp inte finns med i delegationsordningen innebär det att beslut fattas av nämnden.

Beslut om personkretstillhörighet fattas inte särskilt utan är en del av beslut enligt 9 § LSS. Nämnden har delegerat beslut om personkretstillhörighet, insats i form av ledsagarservice samt ledsagare till handläggare (BON:s delegationsordning S:75, S:77 och S:151).

2.7. Överklagan

Ett beslut som angår den enskilde, och som har gått hen emot helt eller delvis, får överklagas genom förvaltningsbesvär om det finns angivet i lag (22 §

förvaltningslagen (1986:223)). Förvaltningsbesvär innebär att domstolen kan pröva såväl beslutets laglighet som beslutets lämplighet. Domstolen kan ändra beslutet och sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Domstolen kan också upphäva beslutet och återförvisa ärendet till nämnden för ny prövning. Beslutet enligt SoL och LSS överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Första instans är förvaltningsrätten.

3. Bedömning

Motionärens önskan är att Bollebygds kommun fortsatt ska bevilja insatser som ledsagarservice enligt LSS i samma utsträckning som kommunen gjorts sedan lagen kom. Bakgrunden till motionen är att handläggare i några ärenden gjort bedömningen att personen inte tillhör LSS personkrets och därför inte längre har rätt till insatser enligt lagen.

Handlingsutrymmet för vad Bollebygds kommun kan besluta om är begränsat genom bl.a. kommunallagen och lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Gällande insatser som ges till enskilda måste de ha stöd i lag. Aktuell motion berör möjligheten att bevilja insatser genom LSS. LSS anger uttömmande vilka personer som ska ha rätt till insatser enligt lagen. En individuell bedömning måste alltid göras. Den individuella bedömningen i enskilda ärenden har socialnämnden delegerat till handläggare inom socialtjänsten.

Eftersom beslut om insatser till enskilda måste ha stöd i lag och föregås av en individuell bedömning är det inte möjligt att säga att kommunen ska bevilja insatser i samma utsträckning som gjorts sedan lagen kom. Motionen bör därför avslås.

Om man anser att de beslut som tjänstemännen fattar på delegation är felaktiga finns olika handlingsalternativ. Dels kan nämnden återkalla delegationen för en enskild tjänsteman, helt och hållet eller byta delegat till t.ex. sociala utskottet. Nämnden kan även via sina riktlinjer ange ramarna för delegatens handlingsutrymme i en viss fråga. Detta måste i så fall göras med utgångspunkt i det handlingsutrymme

kommunen i sin tur har utifrån gällande lagstiftning. Hänsyn måste även tas till de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna och principerna t.ex. likställighetsprincipen.

Beslutsunderlag

- Svar på motion om ledsagning i Bollebygds kommun, tjänsteskrivelse 2019-03-14
- Bilaga 1, checklista bedömningar enligt LSS JP Infonet
- Motion om ledsagning i Bollebygds kommun

Skickas till

KF

BOLLEBYGDS KOMMUN

Socialnämnden

Johnny Telkkonen

Socialchef