



Vård- och omsorgsförvaltningen
Heléne Karlsson
Epost: helene.karlsson@vasteras.se

Kopia till

Nämnden för personer med funktionsnedsättning

Tjänsteutlåtande – Utreda förutsättningarna för ledsagning för personer med grav synnedsättning

Förslag till beslut

Nämnden för personer med funktionsnedsättning bifaller

1. Förslaget till beslut om avgiftsfri ledsagning för personer i målgruppen med orienteringssvårigheter till följd av grav synnedsättning eller dövblindhet
2. Insatsen kan fortgå efter 65 års ålder om behov föreligger
3. Insatsen är avgiftsfri
4. Ger vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer för avgiftsfri ledsagning enligt socialtjänstlagen

Ärendebeskrivning

Vård- och omsorgsförvaltningen har mottagit ett uppdrag från nämnden för personer med funktionsnedsättning att utreda förutsättningarna för en riktlinje avseende ledsagning enligt socialtjänstlagen, biståndet ska vara avgiftsfritt.

Målgruppen för biståndet är personer med en funktionsnedsättning i form av synnedsättning som innebär orienteringssvårigheter utomhus samt i nya okända miljöer. Orsaken till detta kan vara gravt nedsatt syn, helt blinda, eller dessa funktionsnedsättningar i kombination med gravt nedsatt hörsel, i form av dövblindhet. Även behov av alternativ och kompletterande kommunikation kan föreligga utifrån funktionsnedsättningen och dess konsekvenser.

Förutsättningarna för en särskild insats i form av ledsagning för målgruppen ska utredas enligt socialtjänstlagen. Insatsen ska erbjudas personer som tidigare har tillhört personkretsen enligt § 1.3 LSS, men som enligt nuvarande rättspraxis faller utanför personkretsbedömningen. Innehållsmässigt ska insatsen likna ledsagarservice enligt LSS.

Vård- och omsorgsförvaltningen föreslår nämnden att:

1. Förslaget till beslut om avgiftsfri ledsagning för personer i målgruppen med orienteringssvårigheter till följd av grav synnedsättning eller dövblindhet
2. Insatsen kan fortgå efter 65 års ålder om behov föreligger
3. Insatsen är avgiftsfri
4. Ger vård- och omsorgsförvaltningen i uppdrag att ta fram riktlinjer för avgiftsfri ledsagning enligt socialtjänstlagen



Vård- och omsorgsförvaltningen
Helene Karlsson
Epost: helene.karlsson@vasteras.se

Nämnden för personer med funktionsnedsättning

Uppdrag - Utredda förutsättningar för ledsagning för personer med grav synnedsättning

Ärendebeskrivning

Vård- och omsorgsförvaltningen har mottagit ett uppdrag från nämnden för personer med funktionsnedsättning att utreda förutsättningarna för en riktlinje avseende ledsagning enligt socialtjänstlagen, biståndet ska vara avgiftsfritt.

Målgruppen för insatsen ska vara personer med synnedsättning som tidigare tillhört personkretsen enligt LSS och varit berättigade till insatser enligt LSS. Med anledning av ändrad rättspraxis bedöms inte målgruppen längre tillhöra personkretsen enligt § 1 LSS, och är därmed inte heller berättigade till LSS insatser.

Målgruppen för biståndet är personer med en funktionsnedsättning i form av synnedsättning som innebär orienteringssvårigheter utomhus samt i nya okända miljöer. Orsaken till detta kan vara gravt nedsatt syn, helt blind, eller dessa funktionsnedsättningar i kombination med gravt nedsatt hörsel, i form av dövblindhet. Även behov av alternativ och kompletterande kommunikation kan föreligga utifrån funktionsnedsättningen och dess konsekvenser.

Förutsättningarna för en särskild insats i form av ledsagning för målgruppen ska utredas enligt socialtjänstlagen.

Definitioner och begrepp

Ledsagning

I Socialstyrelsens termbank finns följande definition av ledsagning: Individuellt inriktad insats i form av följeslagare ute i samhället för person med funktionsnedsättning. Ledsagning ges som bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL), eller som insats med stöd av 9 § 3 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I LSS benämns insatsen ledsagarservice.

Ledsagarservice enligt LSS är idag en relativt begränsad insats som bara ges för enklare aktiviteter och som inte fullt ut möter de behov som finns av ledsagning hos målgruppen.

Inte heller de som får ledsagning enligt SoL får sina behov av stöd tillgodosedda. Dessutom är insatser enligt SoL ofta avgiftsbelagda, vilket medför merkostnader för de som får insatsen enligt SoL.

Målgrupper för uppdraget ledsagning

Synnedsättning

Ibland används begreppen blindhet eller grav synnedsättning för den som ser mycket lite eller ingenting alls och synsvaghet för den som har viss syn och som till

exempel kan orientera sig själv med hjälp av synen. Såväl blinda som synsvaga personer kan vara i behov av ledsagning. Många personer med synnedsättning har även andra funktionsnedsättningar, vilket ofta leder till att behovet av ledsagning ökar.

Dövblindhet

Dövblindhet är ingen diagnos utan en kombination av syn- och hörselnedsättning där graden av nedsättning är så allvarlig att syn och hörsel har svårt att kompensera för varandra. Dövblindhet medför därför, i relation till omgivningen, specifika funktionshinder. Dövblindhet begränsar, i varierande grad, möjligheten att delta i aktiviteter och inskränker full delaktighet i samhället. Socialt liv, kommunikation, tillgång till information, rumslig orientering och förmågan att röra sig fritt. Det taktila sinnet blir viktigt för att kunna kompensera för kombinerad syn- och hörselnedsättning. Att syn och hörsel har svårt att kompensera för varandra innebär att det mesta tar längre tid, är energidränerande och att information ofta uppfattas som osammanhängande.

Konsekvenser vid utebliven ledsagning

Det finns en risk att personer med funktionsnedsättning som har behov av en ledsagare inte får adekvat stöd. Det kan förutom försämrad livskvalitet hos enskilda, ge ökade samhällsproblem i form av både psykisk och fysisk ohälsa som leder till ökad konsumtion av såväl sociala insatser som hälso- och sjukvårdsinsatser.

Ledsagning enligt socialtjänstlagen

Socialtjänstens mål är att främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Socialtjänstlagen är en ramlag som ger kommunerna stor frihet att utforma verksamheten med utgångspunkt i lokala förutsättningar och behov. Att socialtjänstlagen är en ramlag, innebär också att det är en skyldighetslag för kommunerna.

En ramlag anger vad kommunen måste göra för sina invånare. Det innebär att en kommun ska tillförsäkra medborgarna en skälig levnadsnivå, men den anger inte hur det ska göras. Tolkningsutrymme för hur detta ska tillgodoses är kommunens. En kommun är fri att göra mer än vad lagen anger, men en kommun får aldrig göra mindre än vad lagen anger. Lagen är golvet, inte taket.

Lagen anger inte heller vad insatser ska heta. Det är också förbehållet kommunen. Socialtjänstlagen innebär således en flexibilitet för kommunerna att utforma bistånd med insatser för olika målgrupper för att tillgodose behovet för att en skälig levnadsnivå uppnås.

Ledsagarservice LSS

Rätten till insatser enligt LSS omfattar bara vissa personer. Det innebär att när en person begär en insats enligt LSS måste en bedömning av personkretstillhörighet enligt § 1 LSS alltid göras. Personkretsen anges i 1 § LSS och omfattar tre grupper med beskrivna rekvisit för att ingå i respektive personkrets, 1, 2 eller 3.

Då en person tillhör en personkrets enligt § 1 LSS kan man gå vidare och utreda den sökta insatsen.

Aktuell rättspraxis

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har meddelat flera domar som berör rätten till ledsagarservice och personkretstillhörighet enligt LSS. Avgöranden i HFD skapar prejudikat, vilket innebär att domstolen vägleder myndigheter i hur gällande rätt ska tolkas och tillämpas.

Den vanligaste anledningen till att ledsagarservice enligt LSS beviljas i mindre omfattning är enligt rådande rättspraxis dels beträffande blinda och synskadade. I den rättspraxis som bildades genom HFD 2011 ref. 60 och 62 uttalade HFD bland annat att insatsen ledsagarservice enligt LSS tar sikte på en begränsad insats som syftar till att den enskilde ska få hjälp med att komma ut bland andra människor, genomföra enklare aktiviteter och bryta social isolering.

Likställighetsprincipen i kommunallagen

En kommun måste även ta hänsyn till likställighetsprincipen i kommunallagen (KL). Enligt likställighetsprincipen i 2 kap 2 § kommunallagen ska kommunen behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för att inte göra det.

Att endast ge avgiftsfri ledsagning till vissa grupper innebär risk att likställighetsprincipen inte uppfylls. För att kunna genomföra en sådan förändring krävs att kommunen noggrant kan redovisa sakliga skäl som motiverar varför grupperna behandlas olika. Trots likställighetsprincipen särskiljer nämnden för personer med funktionsnedsättning denna grupp då annat adekvat stöd från samhället uteblir till följd av rådande rättspraxis.

Vid beaktande av likställighetsprincipen bedömer nämnden för personer med funktionsnedsättning att den finns saklig grund att urskilja denna behovsgrupp från övriga medborgare i samhället. Detta på grund av målgruppens utsatta situation gällande delaktighet och självständighet i vardagslivet och möjligheter till aktivt deltagande i samhällslivet.

Behovet av stöd för målgruppen är specifikt. Utan adekvat stöd begränsas och utesluts behovsgruppen från jämlikhet i levnadsvillkor, självbestämmande och ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Ekonomi

För närvarande är antalet aktuella personer i målgruppen cirka 5 personer. Att bevilja ledsagning för denna målgrupp har därmed inte någon betydande påverkan för nämndens ekonomi, även om personerna får fortsatt bistånd via nämnden för personer med funktionsnedsättning efter 65 årsålder.

Sammanfattning

Utifrån en sammantagen bedömning av lydelsen i de aktuella lagstiftningarnas föreslår vård- och omsorgsförvaltningen att tillskapa en insats som gynnar behovsgruppen med adekvat stöd genom att inrätta ett bistånd enligt socialtjänstlagen för ledsagning. Biståndet ska vara avgiftsfritt.