

Yttrande

(Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, Miljöpartiet)

2024-10-04

Ärende 24

Yttrande angående – Redovisning av uppdrag gällande utökad korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning

Yttrandet

I det rödgröna styrets budget för 2023 gavs uppdraget till nämnden för funktionsstöd att utöka möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att få insatsen korttidsvistelse. Förvaltningen återkom i Delårsrapport augusti 2023 med svaret att dom ”inte har möjlighet att genomföra uppdraget utifrån att korttidsvistelse är en insats enligt LSS som nämnden beviljar genom självständig myndighetsutövning mot enskild i enlighet med gällande rätt.” Bedömningen är således att det inte är möjligt att tillämpa en politisk viljeinriktning om generösa bedömningar gällande tillämpningen av Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Samtidigt ser vi att tolkningar av lagstiftningen domstolar i kombination med politiska inriktningar på nationell nivå om att minska kostnaderna för LSS har urholkat intentionerna i lagen. Från att ha varit en revolutionerande rättighetslagstiftning där människors individuella behov skulle styra så har rätten till olika former av stöd successivt minskat. Frågan gällande personlig assistans har länge uppmärksamrats och diskuterats ur detta perspektiv men det gäller även andra delar av LSS. Ett tydligt exempel är ledsagning för personer med grava synskador. Enligt förarbetena till LSS så omfattas dessa av lagen, men genom beslut i kommuner och förvaltningsdomstolar så nekas dessa ledsagning enligt LSS. Det får stora konsekvenser för personer med grava synskador som därmed får svårt att leva ett liv som andra. Urholkningen av LSS är ett allvarligt problem för personer med funktionsnedsättningar såväl som för samhället i stort, men det är problemet kan bara lösas på riksnivå. Det finns dock ingenting som tyder på att den högerregering vi har idag har någon som helst ambition att återställa intentionerna i LSS eller satsa på välfärden, istället prioriteras skattesänkningar för dom allra rikaste.

Även om förvaltningen för funktionsstöd uppger att en generösare tolkning än rättspraxis inte är möjlig att göra gällande att bevilja insatser enligt LSS så finns det mycket som går att göra för att förbättra stödet. Hur insatser verkställs till exempel när det gäller korttidsvistelse kan innebära betydande skillnader i hur väl dom lever till behoven hos personer med funktionsnedsättning och deras anhöriga. Det finns också möjligheter att satsa på olika former av stöd och aktiviteter som inte behöver beviljas genom myndighetsbeslut. Det är viktigt att fortsatt bevaka frågorna om efterlevnad av LSS och andra former av stöd i nämnden för funktionsstöd.

Familjer där det finns barn med svår funktionsnedsättning lever ofta under ansträngda förhållanden och är i behov av stöd och avlastning för att få en fungerande vardag. Det är

många delar som behöver fungera och förutom en välfungerande skola, sjukvård och rehabilitering krävs ofta riktade insatser. Det rödgröna styret har gjort flera åtgärder för att förbättra och utöka dessa insatser och kommer fortsätta med det framöver. Att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen gällande korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning anser vi dock inte är rätt väg att gå. Det skulle innebära att bryta ut en av tio insatser i LSS och på kommunal nivå ge utökade rättigheter till just den insatsen. Det skulle vara en kostsam och eventuellt behöva ske på bekostnad av andra insatser som nämnden för funktionsstöd gör. D, L och KD har i ett yrkande förslag på att ta fram riktlinjer för att utöka möjligheter till korttidsvistelse i Göteborg. Det är svårt att bedöma vad utökningen av rätt till korttidsvistelse skulle innebära i kostnader men stadsledningskontoret visar på att 40 miljoner kronor per år inte är en omöjlig siffra. I högeroppositionens budgetförslag för 2024 saknades närmare 80 miljoner kronor till nämnden för funktionsstöd. Även utan förslaget om utökade möjligheter till korttids så skulle alltså deras budget innebära väldigt stora nedskärningar på nämnden för funktionsstöds verksamheter. Det blir därmed svårt att ta deras förslag på allvar.

Yrkande

D, L, KD

2024-09-20

Ärende 27

Yrkande angående – Redovisning av uppdrag gällande utökad korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Nämnden för funktionsstöd ges i uppdrag att, i dialog med berörda parter såsom anhöriga och personal, ta fram förslag på riktlinjer för utökad korttids- och lägervistelse för barn med funktionsnedsättning i Göteborg. De nya riktlinjerna ska ta hänsyn till individuella behov och möjliggöra flexibla lösningar för korttids- och lägervistelse. Uppdraget ska återredovisas i kommunfullmäktige.
2. Nämnden för funktionsstöd ges i uppdrag att ta fram förslag på en plan gällande implementeringen av de nya riktlinjerna, samt göra en fördjupad kostnadsanalys som även beaktar potentiella kostnadsbesparingar. Uppdraget ska återredovisas i kommunfullmäktige.
3. Nämnden för Funktionsstöd ges i uppdrag att utreda hur dess verksamhet kan utvecklas och insatserna anpassas för att bättre stödja familjer och barn, med målet att förhindra placering av barn på bostäder med särskild service samt möjliggöra att barn som redan är placerade på sådana boenden ska kunna flytta hem till sina familjer. Uppdraget ska återredovisas i kommunfullmäktige.
4. I övrigt bifalles tjänsteutlåtandet.

Yrkandet

För familjer med barn som har funktionsnedsättning är det viktigt att få avlastning så att föräldrarna kan få tid att återhämta sig och ge mer uppmärksamhet till syskon. Detta stärker hela familjens välmående och gör det möjligt för föräldrarna att orka med de utmaningar som vardagen innebär. För barnet med funktionsnedsättning innebär korttidsvistelse eller lägervistelse mer än bara avlastning för föräldrarna. Det ger barnet en möjlighet till miljöombyte och en chans att träffa andra barn i en liknande situation. Detta sociala utbyte kan vara mycket värdefullt, eftersom det bidrar till barnets personliga utveckling och skapar en känsla av gemenskap. Barnet får också möjlighet att delta i aktiviteter som anpassas efter deras behov, vilket kan stärka deras självständighet och självkänsla.

Enligt Kommunallagen, 2 kap. 1 § har kommuner en generell kompetens att själva få ta initiativ till och ansvara för åtgärder som främjar kommunens invånare, så länge det inte strider mot annan lagstiftning. Det är också möjligt att inrätta ett särskilt stöd till utökad korttidsvistelse enligt 4 kap. 2 § SoL. Detta innebär att en kommun kan besluta om att erbjuda stöd eller insatser som går utöver vad som är rättspraxis. Göteborg kan således välja att ge utökat stöd för korttids- och lägervistelse för barn med funktionsnedsättning.

Även om det finns kostnader förknippade med att utöka stödet för korttids- och lägervistelse, är det viktigt att väga dessa mot de långsiktiga fördelarna. Genom att stödja barn med funktionsnedsättning

och deras familjer på detta sätt, minskar risken för att barnet behöver flytta till institutionellt boende vilket både är kostsamt för kommunen och kan vara påfrestande för både barnet och resten av familjen. Investeringen i utökat stöd kan därmed leda till både bättre livskvalitet samt potentiella kostnadsbesparingar för kommunen på längre sikt.

Yrkande

24-09-06



Ärende nr: SLK-2024-00330

Yrkande angående – Redovisning av uppdrag gällande utökad korttids vistelse för barn med funktionsnedsättning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen följer stadsledningskontorets rekommendationer att inte erbjuda korttidsvistelse utan en individuell behovsprövning vid korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning.

Yrkandet

Stadsledningskontoret har bedömt att det, varken enligt nuvarande lagstiftning eller den kommande socialtjänstlagen, är möjligt att erbjuda insatsen korttidsvistelse utan en individuell behovsprövning. Det är av yttersta vikt att vi tar hänsyn till de juridiska och praktiska utmaningar som har identifierats i utredningen och att vi noggrant överväger de ekonomiska konsekvenserna av att införa ett sådant stöd.

Att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (SoL) för utökad korttidsvistelse skulle med stor sannolikhet innebära kraftigt ökade kostnader för Nämnden för funktionsstöd. Dygnspriserna för korttidsvistelse är redan höga, och en sådan utökning skulle innebära en betydande belastning på kommunens budget.

En annan aspekt att beakta är risken för att utan noggranna behovsbedömningar kan platserna på korttidshemmen missbrukas, särskilt med tanke på den ökande andelen barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). Detta kan skapa utrymme för oönskade aktörer att ta över platser som är avsedda för de barn som verkligen behöver dem.

Vi vill även betona att om kommunen trots allt beslutar att gå vidare med en utökning av möjligheten till korttidsvistelse enligt SoL, måste Nämnden för funktionsstöd tilldelas betydande extra resurser. Endast med dessa resurser kan den ökade efterfrågan och de höga kostnader som följer hanteras på ett sätt som säkerställer att barn med funktionsnedsättning får det stöd och den kvalitet de har rätt till.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-08-19

Ärendenummer SLK-2024-00330

Handläggare

Karin Magnusson, Ellinor Malmberg

Telefon: 031-368 05 80

E-post: karin.magnusson@stadshuset.goteborg.se

Redovisning av uppdrag gällande utökad korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning

Förslag till beslut

I kommunstyrelse och kommunfullmäktige:

Redovisning av kommunfullmäktiges uppdrag 2024-02-29 § 68 att i samarbete med nämnden för funktionsstöd utreda förutsättningar samt kostnader för möjligheten att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, som innebär en utökad möjlighet till korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning, antecknas och förklaras fullgjort.

Sammanfattning

Ärendet avser uppdrag från kommunfullmäktige 2024-02-29 § 68 att i samarbete med nämnden för funktionsstöd utreda förutsättningar samt kostnader för möjligheten att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen som innebär en utökad möjlighet till korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning. I utredningen ska en bedömning om huruvida insatser utan föregående behovsprövning kan fylla samma behov som korttidsvistelse ingå.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att det varken i nuvarande eller enligt den kommande socialtjänstlagen är möjligt att erbjuda insatsen korttidsvistelse utan individuell behovsprövning.

Det är möjligt att inrätta ett särskilt stöd till utökad korttidsvistelse enligt 4 kap. 2 § SoL. Stadsledningskontoret bedömer dock att det inte är lämpligt. Det skulle innebära ett gynnande av en målgrupp som kan ansöka om och få mer än vad lag och rättspraxis anger. Målgrupper inom nämnden för funktionsstöds ansvar kan därmed uppfattas ställas mot varandra. Det bedöms dessutom vara svårt att ta fram rättssäkra riktlinjer, vilket kan komma påverka tillämpningen.

En utökad möjlighet till korttidsvistelse innebär ökade kostnader för nämnden för funktionsstöd

Bedömning ur ekonomisk dimension

Stadsledningskontoret har i dialog med representanter från förvaltningen för funktionsstöd gjort en ekonomisk bedömning.

Att utöka möjligheten för korttidsvistelse genom att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § SoL innebär med all sannolikhet ökade kostnader för nämnden för funktionsstöd.

I vilken omfattning det finns önskemål från föräldrar och barn att vistas utökat på korttidsvistelse är svårt att bedöma. Vilken verkställighet som är aktuell påverkar kostnaden. Barn som har stora stödbehov får vanligen sin korttidsvistelse verkställd på korttidshem. Dygnskostnaden för korttidshem år 2023 enligt LSS var 10 510 kronor per dygn. Dygnskostnaden för lägervistelse år 2023 för barn med mindre behov av stöd var 6 331 kronor per dygn.

Utifrån statistik på avslagsbeslut görs ett räkneexempel utifrån antaganden om hur många dygn som skulle beviljas om ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § SoL skulle införas. Om 150 personer får avslag, får de i stället bifall på 32 dygn per år (genomsnittligt antal dygn per år 2023). Det innebär sammanlagt 4800 dygn. Hälften av dygnen antas ges som korttidshem (2400 dygn) och hälften som lägervistelse (2400 dygn). Utifrån räkneexemplet innebär det en utökad kostnad för nämnden för funktionsstöd med drygt 40 mnkr per år.

Förstärkta insatser inom nämnden för funktionsstöds område kräver att ytterligare resurser skjuts till och bör därför ställas i relation till annan kommunal verksamhet.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Korttidsvistelse utanför det egna hemmet är en av de insatser som kan beviljas enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Av lagens förarbeten framgår att anhöriga genom korttidsvistelse ska kunna ges avlösning och utrymme för avkoppling. För den funktionshindrade personen kan korttidsvistelsen både tillgodose behov av miljöombyte och rekreation och ge möjlighet till personlig utveckling. Insatsen bör också kunna ses som ett led i att bryta ett beroendeförhållande mellan barn och föräldrar. Insatsen, och ärendet, har således koppling till barnkonventionen som slår fast att alla barn har rätt till en meningsfull fritid, kultur men även vila. Rätten till en meningsfull fritid är ett rättighetsområde i Göteborgs Stads program för full delaktighet för personer med funktionsnedsättningar och ärendet har också koppling till detta rättighetsområde.

Inom ramen för handläggning av en ansökan om korttidsvistelse enligt LSS beaktar handläggaren såväl barnets behov som anhörigas behov av avlösning. I dialog med representanter från förvaltningen för funktionsstöd framkommer att en andel av de avslagsbeslut (delavslag) som nämnden för funktionsstöd fattar avser att barnet inte beviljas det antal dygn korttidsvistelse som ansökan avser.

Vårdnadshavare företräder ofta sina barn vid ansökningar om korttidsvistelse. Det är ur ett barnrättsperspektiv viktigt att i handläggningen beakta även barnets behov och synpunkter, eftersom barn och vårdnadshavare kan ha olika ingång i hur omfattande behovet av korttidsvistelse för miljöombyte och rekreation är.

Förvaltningen för funktionsstöd har nyligen reviderat Göteborgs Stads handbok för handläggning av individuellt stöd enligt LSS och SoL till personer med funktionsnedsättning och utarbetat ett metodstöd för handläggningen. Bland annat finns nu stöd för att säkra barnrättsperspektivet i förhållande till om det finns fler barn i hushållet samt bedömningar i förhållande till insatsen personlig assistans.

Samverkan

Information i CSG 2024-08-24

Bilaga

Kommunfullmäktiges protokollsutdrag 2024-02-29 § 68

Ärendet

Redovisning av uppdrag från kommunfullmäktige 2024-02-29 § 68 gällande korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning.

Beskrivning av ärendet

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att i samarbete med nämnden för funktionsstöd utreda förutsättningar samt kostnader för möjligheten att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL som innebär en utökad möjlighet till korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning. I utredningen ska en bedömning om huruvida biståndslösa insatser kan fylla samma behov som korttidsvistelse ingå.

Uppdraget till kommunstyrelsen kan härledas till det uppdrag nämnden för funktionsstöd fick i uppdrag av kommunfullmäktige i budget för 2023 om att utöka möjligheterna för personer med funktionsnedsättningar att få insatsen korttidsvistelse. I delårsrapport per augusti 2023 rapporterades uppdraget som fullgjort. Nämnden för funktionsstöd ansåg sig inte ha möjlighet att genomföra uppdraget utifrån att korttidsvistelse är en insats enligt LSS, som nämnden beviljar genom självständig myndighetsutövning mot enskild i enlighet med gällande rätt. Om det är kommunfullmäktiges vilja att det ska inrättas ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § SoL, som innebär en utökad möjlighet till korttidsvistelse bedömde nämnden det vara ett ärende av principiell beskaffenhet som därmed är förbehållet kommunfullmäktiges exklusiva kompetens.

Ärendets beredning

Stadsledningskontoret har genomfört uppdraget i samverkan med tjänstepersoner från förvaltningen för funktionsstöd.

Nämnden för funktionsstöds tidigare utredning

Nämnden för funktionsstöd har tidigare utrett frågan om korttidsvistelse utifrån att nämnden 2022-04-20 § 107 gav förvaltningen i uppdrag att utreda hur förvaltningen kan bli mer tillåtande än rättspraxis när det gäller korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning, bedöma om dessa kostnader ryms inom befintlig budgetram samt redovisa hur kommunerna Stockholm och Malmö löst möjligheten att kombinera personlig assistans och lägerverksamhet för barn.

Uppdraget förklarades fullgjort genom beslut i nämnden för funktionsstöd 2022-10-19 § 207. Tre alternativ presenterades i beslutsunderlaget: särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, kommunal riktlinje och vägledande/stödjande dokument.

Förvaltningen för funktionsstöd bedömde att det inte finns möjlighet att göra mer tillåtande bedömningar än rättspraxis med stöd av LSS.

När det gäller särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § SoL problematiserades det ur ett juridiskt perspektiv och förvaltningen bedömde att det kan innebära flera andra problem vid den faktiska tillämpningen, som både kan vara av förvaltningsrättslig karaktär och av upphandlingsrättslig karaktär. Utifrån en samlad bedömning, framför allt med hänsyn till de juridiska och praktiska svårigheterna gällande att bli mer tillåtande än rättspraxis, ansåg förvaltningen att det inte var ett alternativ att gå vidare med.

Förvaltningen ansåg att det fanns texter i förvaltningens handbok som avser korttidsvistelse som borde ses över och revideras i syfte att säkerställa att alla perspektiv blir beaktade vid bedömningen av om rätt till korttidsvistelse föreligger.

När det gäller det ekonomiska perspektivet på frågan skrev förvaltningen att det inte finns utrymme i budgeten.

Stadsledningskontorets utredning

Korttidsvistelse som insats enligt LSS

Korttidsvistelse är en av insatserna i 9 § LSS och innebär att en person med funktionsnedsättning tillfälligt, under kortare eller längre tid, vistas i ett korttidshem, hos en stödfamilj eller deltar i lägerverksamhet. Insatsen kan fungera både som en regelbunden insats och en insats vid tillfälliga eller akuta behov. Insatsen ska tillgodose något av följande behov; avlastning för närstående, rekreation och miljöombyte för personen med funktionsnedsättning eller frigörelse från föräldrar. Korttidsvistelse utgör ofta en betydelsefull del i den enskildes strävan att så småningom, med stöd, skapa sig ett eget mer självständigt liv. För att en person ska kunna få rätt till vissa insatser enligt LSS måste hen uppfylla kriterierna för att ingå i någon av de tre personkretsar som lagen enligt 1 § omfattar:

1. Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd,
2. Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

I dagsläget är 310 barn beviljade korttidsvistelse enligt LSS. Förvaltningen för funktionsstöd har sedan nämndens beslut 2022-10-19 § 207 reviderat handboken och utarbetat ett metodstöd för handläggningen. Bland annat finns nu stöd för att säkra barnrättsperspektivet i förhållande till om det finns fler barn i hushållet samt bedömningar i förhållande till insatsen personlig assistans. Förvaltningen har vid nya ansökningar säkerställt att dessa beslut följer rättspraxis. Effekterna har blivit likvärdiga och rättssäkra beslut inom hela staden. Förvaltningens sammantagna slutsats är att besluten varken är mer eller mindre generösa på en förvaltningsövergripande nivå.

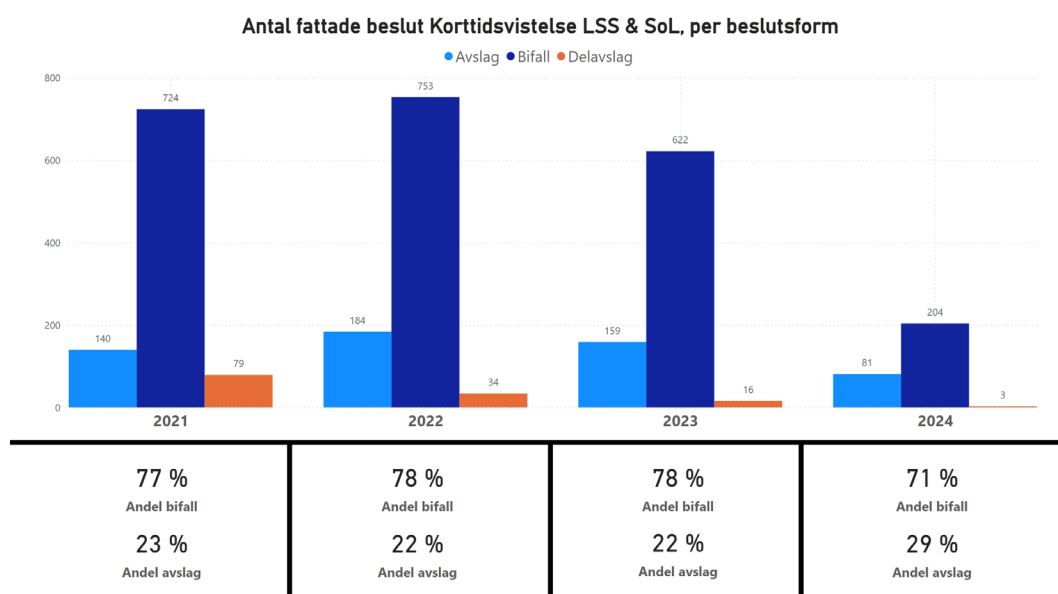
Bistånd enligt SoL till korttidsvistelse

Av 4 kap. 1 och 3 §§ SoL framgår att 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. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå och biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Korttidsvistelse regleras inte i SoL, men lagen har inga begränsningar avseende vad den enskilde kan söka för insats eller stöd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Innan nämnden fattar ett beslut om bistånd enligt SoL ska nämnden göra en prövning av den enskildes rätt till bistånd eller insats.

Ett fåtal barn med funktionsnedsättning är i dagsläget beviljad korttidsvistelse enligt SoL. Exempelvis rör det sig om barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar där barnet inte omfattas av personkrets enligt LSS.

De regionala socialnämnderna handlägger också i viss mån korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning. Dessa beslut grundar sig i regel på social problematik och inte främst barnets behov i förhållande till hens funktionsnedsättning.

Statistik över beslut om korttidsvistelse



Förvaltningen för funktionsstöd upprättar statistik över antalet bifalls- respektive avslagsbeslut. Av tabellen ovan framgår uppgifter för helåren 2021, 2022 och 2023. Uppgifterna för 2024 avser perioden januari till och med april. När det gäller anledning till avslag handlar det oftast om att den enskilde inte uppfyller lagstiftningens kriterier för bifall. Skäl till delavslag är som regel att den enskilde i förhållande till ansökan inte fått lika många dygn beviljade. Den klart största andelen av besluten är beslut enligt LSS. Som exempel var det 15 unika personer som ansökte om korttidsvistelse enligt SoL under 2023.

Korttidsvistelse utan föregående biståndsprövning

Kommunen kan erbjuda insatser till enskilda i form av service, se 3 kap. 1 § och 6 § SoL. En insats i form av service innebär att insatsen inte föregås av någon utredning eller biståndsbeslut.

Begreppet service definieras inte närmare i SoL. Begreppet har dock behandlats av Barnskyddsutredningen i betänkandet Lag om stöd och skydd för barn och unga, SOU 2009:68. Utredningen anförde bland annat följande om begreppet. Service är inte individanpassat utan lika för alla, det vill säga följer ett givet program, och det bygger på att individer själva söker upp verksamheten, även om det kan ske efter en rekommendation. Inspektionen för vård- och omsorg (IVO) har under flera år granskat socialtjänstens tillhandahållande av insatser utan behovsprövning. Utgångspunkten för myndighetens beslut har varit att socialtjänstens möjlighet att erbjuda insatser utan behovsprövning enbart avser allmänt inriktade och generellt utformade insatser. IVO har därför ansett att insatser som är individuellt anpassade till den enskilde inte får tillhandahållas på annat sätt än via föregående utredning och beslut enligt 4 kap. 1 § SoL. Några av dessa beslut har varit föremål för domstolsprövning.

Kammarrätten i Jönköping har bland annat anfört att det som karaktäriserar en insats som kan ges utan behovsprövning är att den inte är individanpassad utan är lika för alla, det vill säga allmänt inriktad och generellt utformad. Detta innebär i praktiken att insatsen dels är öppen för alla, dels inte föregås av en individuell behovsprövning eller särskild anpassning efter den enskildes behov. Det får enligt kammarrätten anses ligga i sakens natur att även om en insats är allmänt inriktad och generellt utformad så sker det alltid en viss anpassning av insatsens innehåll utifrån den person eller de personer som tar del av insatsen. Det får emellertid endast vara fråga om marginella anpassningar och dessa får då ske inom ramen för insatsens generella utformning (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 28 mars 2019 i mål nr 3660-17).

Regeringen har i lagrådsremiss En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter publicerad 2024-07-04 skrivit att det är svårt att sätta en precis gräns för när graden av anpassning är sådan att insatsen inte längre är godtagbar att erbjuda utan individuell behovsprövning. En sådan bedömning måste göras utifrån det enskilda fallet, men de avgöranden som finns på området tyder på att möjligheten att erbjuda insatser utan individuell behovsprövning är mycket begränsad.

Förslag i ny socialtjänstlag gällande bestämmelse som möjliggör insatser utan individuell behovsprövning

I lagrådsremissen som nämns ovan föreslås att en ny socialtjänstlag ska ersätta nuvarande socialtjänstlag från 2025-07-01. Förslagen syftar till att skapa en långsiktigt hållbar, mer förebyggande och kunskapsbaserad socialtjänst. För att socialtjänsten ska kunna nå fler på ett enklare sätt och i ett tidigare skede föreslås att socialnämnden ska få befogenhet att erbjuda vissa insatser utan individuell behovsprövning.

Möjligheten att erbjuda insatser utan behovsprövning bör enligt lagrådsremissen kunna tillämpas brett inom socialtjänstens områden. Av lagrådsremissen framgår att vissa specifika insatser bör undantas. Det handlar om insatser där det finns en risk att den enskilde kan lida men av att en insats inte har föregåtts av en behovsprövning och ett beslut.

Insatsen korttidsvistelse för barn beskrivs varken i lagrådsremissen eller slutbetänkandet Hållbar socialtjänst – en ny socialtjänstlag (SOU 2020:47), vilket i sig inte är konstigt eftersom det inte är en vanligt förekommande insats enligt socialtjänstlagen. En motsvarande insats, korttidsboende, föreslås dock undantas från möjligheten att erbjuda insatsen utan individuell behovsprövning. Även kontaktperson, kontaktfamilj eller kvalificerad kontaktperson undantas från möjligheten. Dessa typer av verksamheter är till sin karaktär lika med sådan korttidsvistelse för barn som i dagsläget beviljas som ett bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Verksamheter som nämnden för funktionsstöd tillhandahåller som service

Utöver korttidsvistelse som insats enligt LSS och SoL har nämnden för funktionsstöd andra former av aktiviteter som till del liknar korttidsvistelse men som inte är behovsprövade. Nämnden har dessutom nyligen infört några aktiviteter som stöd till föräldrar och syskon.

Kompisläger är en lägerverksamhet som anordnas varje sommar. Kompisläger är för barn som:

- Är folkbokförda i Göteborgs Stad
- Inte är berättigade att åka på läger utifrån LSS eller SoL
- Klarar av att sova borta utan förälder
- Är under 18 år

År 2024 finns totalt 55 platser. Verksamheten bedrivs av nämnden för funktionsstöd och är till största del finansierad av Stiftelsen Dahlin-Ekströmska fonden.

På lägret får barnen möjlighet att träffa nya kompisar på en lägergård under fyra dygn. Dagarna är fyllda aktiviteter och på lägret arbetar lägerledare, aktivitetsledare, pedagoger och kock. Till skillnad från nämndens övriga läger är det lägre bemanning på kompisläger. Det finns deltagare som kan ha en funktionsnedsättning, men lägret riktar sig inte särskilt till barn med funktionsnedsättning. Det innebär att barnen inte kan ha behov av särskilt stöd och särskild tillsyn.

Weekendklubbar är ett innovationsprojekt som bedrivs genom idéburet offentligt partnerskap (IOP) tillsammans med föreningen Passalen. Omkring 100 barn deltar tio helger per år.

Weekendklubb är en helgaktivitet dagtid för barn och unga med funktionsnedsättning, där behov finns av extra stöd för att skapa kompisrelationer och utföra aktiviteter. Syftet är att erbjuda inkluderande helgaktiviteter där deltagarna får möjlighet att i en anpassad miljö och utefter egenvalda intressen träna sociala färdigheter. Weekendklubbarna har ett tydligt fokus på självständighet utveckling och arbetar aktivt med att motverka inlåsningseffekt. Målet är att deltagarna på sikt ska slussas ut i stadens ordinarie fritidsverksamhet. Det finns exempel på att den enskilde haft med sig personlig assistent till weekendklubben. Bedömning huruvida detta är lämpligt behöver göras individuellt.

Syskonläger är en nyttillkommen verksamhet som anordnas tre gånger per år. Läget är för syskon till barn/ungdomar med funktionsnedsättning. Det innebär en möjlighet att få åka till en lägergård för att träffa vänner som också har syskon med funktionsnedsättning.

Öppet hus är ett nystartat koncept. Verksamheten genomförs cirka två gånger per termin. Öppet hus genomförs kvällstid under två timmar. Första tillfället var i december 2023 och under våren 2024 har det varit två tillfällen.

Syftet är att föräldrar ska få möjlighet att träffa olika tjänstepersoner inom förvaltningen som kan ge verktyg att stötta barnen bättre. Vidare ska föräldrarna få information om vilka stödåtgärder och resurser som finns för barn med funktionsnedsättning.

På Öppet hus finns lotsar som erbjuder information och vägledning om samhällets stöd för barn och vuxna med funktionsnedsättning. Det finns också anhörigkonsulent som ger information om det stöd som anhörigstöd kan erbjuda, inklusive enskilda samtal och samtalsgrupper. Metodutvecklare som arbetar med specifika metoder för att bemöta barnens behov, inklusive tydliggörande pedagogik, lågaffektivt bemötande (LAB) och alternativ kompletterande kommunikation (AKK) kommer att medverka. Även enhetschef och förste socialsekreterare från myndighet informerar om hur man ansöker om en insats och hur den processen går till.

För att underlätta deltagande organiseras enklare gruppaktiviteter riktade till barn under Öppet hus.

Möjlighet att ge bistånd enligt 4 kap.2 § SoL

Av 4 kap. 2 § SoL framgår att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det. Denna möjlighet föreslås kvarstå oförändrad i nya socialtjänstlagen.

Av förarbetena till 4 kap. 2 § SoL framgår att bestämmelsen infördes för att ge kommunerna en laglig grund att lämna ersättningar till enskild utöver rätt till bistånd som definieras i 4 kap. 1 § SoL (se prop. 2000/01:80 s. 165). Det är således en möjlighet för kommunerna att agera utan att riskera att ge stöd till enskild utan stöd i lag i strid med kommunallagens bestämmelser. Det kan vara ett sätt för kommunen att vara mer generös, eller fullgöra sitt yttersta ansvar enligt 2 kap. 1 § SoL för personer som vistas i kommunen, men ändå inte bedöms ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Utifrån att det är en möjlighet för kommunen att göra något som går utöver vad lagstiftningen kräver behövs det fattas politiskt beslut om i vilka situationer det kan vara aktuellt. Det krävs dels utifrån de ekonomiska förutsättningarna, dels utifrån förutsebarhet för såväl enskilda som beslutsfattare. Det ankommer på kommunfullmäktige att besluta om sådana riktlinjer för tillämpningen avseende bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL för ett visst ändamål.

Av 16 kap. 3 § första stycket SoL följer att nämndens beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och det är då förvaltningslagens bestämmelser som överklagande som är tillämpliga. Beslut enligt 4 kap. 2 § SoL går inte att överklaga på samma sätt, utan kan endast klagas på genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen. Vid ett överklagande av ett beslut enligt 4 kap. 1 § SoL kan domstolen pröva hela målet utifrån såväl laglighet som lämplighet och besluta i enlighet med överklagandet. Vid en laglighetsprövning kan domstolen endast fastställa eller upphäva det överklagande beslutet utifrån de prövningsgrunder som specificeras i 13 kap. 8 § kommunallagen och den enskilde behöver också argumentera utifrån de grunderna och det handlar då inte om beslutets lämplighet, eller hur behov kan tillgodoses.

Såväl Justitieombudsmannen, JO, som kammarrätterna¹ har uttalat sig vägledande i frågan om hur en prövning av en ansökan om bistånd ska göras enligt 4 kap. 1 respektive 2 §§ SoL. Sammanfattningsvis framgår att socialnämnden inte kan välja fritt hur en ansökan ska prövas, utan att en prövning först ska göras av om den enskilde har rätt till det den ansökt om enligt 4 kap. 1 § SoL och att prövningen ska utmynna i ett beslut om bifall, eller avslag, eller delvis bifall och delvis avslag. Den enskilde har då rätt att överklaga beslutet till domstol. Om nämnden kommer fram till att den enskilde inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, kan nämnden besluta att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § i stället.

¹ JO:s beslut den 9 mars 2018 3642-2026, JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 185, JO 2003/04 s. 236 och JO 2010/11 s. 363. Kammarrätten i Göteborgs dom den 31 oktober 2028 i mål nr 1318-18, Kammarrätten i Stockholms dom den 25 oktober 2018 i mål nr 5583-18.

En skillnad mellan om beslut fattas enligt 4 kap. 1 och 2 §§ SoL är också skyldigheten att rapportera icke verkställda beslut till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, och kommunens revisorer enligt 16 kap. 6 § f SoL, som endast gäller beslut enligt 4 kap. 1 § SoL. Detta förslås kvarstå även i den nya socialtjänstlagen.

Förhållandet mellan SoL och LSS

Av 4 § LSS framgår att lagen inte innebär någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag. Av förarbetena framgår att lagen är avsedd att vara ett komplement till andra lagar. Lagen ger de personer som ingår i lagens personkrets rätt till särskilda insatser utifrån speciella behov utan att inskränka de rättigheter som kan gälla enligt mera generellt verkande lagar, framför allt socialtjänstlagen (prop. 1992/93:159 s. 170).

Av 7 § LSS framgår att ett behov rent faktiskt ska vara tillgodosett på annat sätt för att sökt insats ska kunna nekas, om den sökta insatsen är nödvändig för att den enskilde ska uppnå goda levnadsvillkor. Det går i princip inte att hänvisa till möjligheten att ansöka om motsvarande insats enligt SoL, eller hänvisa till en redan beviljad insats enligt SoL.

Insatser enligt LSS kan enligt 8 § endast beviljas om den enskilde själv begär det. Det är den enskilde som själv avgör enligt vilken lagstiftning en ansökan görs, men det förutsätter att nämnden informerat om lagarnas innebörd och vilka för- och nackdelar olika val kan innebära².

Om någon ansöker om insats enligt SoL, som skulle kunna tillgodoses genom LSS, ska nämnden således informera om den möjligheten, men kan inte avslå ansökan med motiveringen att behovet kan tillgodoses på annat sätt genom att ansöka om LSS-insats, eftersom LSS inte ska innebära inskränkningar i de rättigheter som följer av annan lagstiftning.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande avser utredning om förutsättningar och kostnader för att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § SoL för ökad möjlighet till korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning. I utredningen ingår bedömning om insatser utan föregående biståndsprövning kan fylla samma behov som korttidsvistelse.

Det framgår inte av kommunfullmäktiges uppdrag någon närmare beskrivning av vilka barn med funktionsnedsättning som avses ska kunna få ökad möjlighet till korttidsvistelse. Stadsledningskontoret gör bedömningen att uppdraget handlar om en utökning av korttidsvistelse motsvarande den insats som definieras i LSS och som även kan beviljas enligt SoL, som ett individuellt anpassat bistånd. Sådana insatser som nämnden för funktionsstöd i nuläget bedriver som service är inte att likställa med insatsen korttidsvistelse och faller därmed utanför uppdraget.

Korttidsvistelse utan föregående behovsbedömning

Stadsledningskontoret har inom ramen för uppdraget utrett om det är möjligt att ge ökad korttidsvistelse som en insats utan föregående behovsprövning, så kallade serviceinsatser. Som beskrivits ovan bedriver nämnden för funktionsstöd vissa

² JO:s beslut den 13 december 2007 dnr 4870-2006.

serviceinsatser, vilka i sig inte utgör korttidsvistelse men som till någon del kan fylla liknande behov.

Serviceinsatser ska inte vara individanpassade utan ska vara lika för alla, det vill säga allmänt inriktade och generellt utformade. Korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättningar är alltid individuellt anpassad och kan därför i dagsläget inte ges i form av en serviceinsats. Regeringen bereder en ny socialtjänstlag där ett av förslagen är att socialnämnden ska få befogenhet att erbjuda vissa insatser utan individuell behovsprövning. Det framgår dock av lagrådsremissen att flera insatser som liknar korttidsvistelse för barn undantas från den möjligheten. Stadsledningskontoret gör därför bedömningen att det inte heller enligt den nya socialtjänstlagen kommer att vara möjligt att erbjuda insatsen korttidsvistelse utan individuell behovsprövning.

Att tillämpa 4 kap. 2 § SoL för att ge utökad möjlighet till korttidsvistelse

Lagstiftaren har gett kommunen ett långtgående ansvar i förhållande till enskildas behov av korttidsvistelse genom bestämmelserna i LSS och SoL. Den som har fått helt eller delvist avslag på sin ansökan har möjlighet att få kommunens beslut prövat av domstol. LSS är en mer generös lagstiftning än SoL och det är därför naturligt att en ansökan görs enligt LSS i första hand. Statistiken från nämnden för funktionsstöd visar att i princip alla beslut om korttidsvistelse är enligt LSS.

Det finns en möjlighet för kommunfullmäktige att besluta om riktlinjer för utökad korttidsvistelse som bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL, det innebär dock vissa svårigheter. Att för en specifik målgrupp och insats enligt LSS besluta att det för just den insatsen inte är tillräckligt med goda levnadsvillkor, alternativt skälig levnadsnivå om insatsen beviljas enligt SoL, innebär ett gynnande av den gruppen i förhållande till alla andra som ansöker om alla övriga insatser enligt LSS och SoL. Det kan innebära att målgrupper inom nämnden för funktionsstöd ställs mot varandra utifrån vilka hjälpbehov de har och vilka insatser de kan ansöka om.

Inför ett beslut om att inrätta ett särskilt stöd till korttidsvistelse behöver kommunfullmäktige beskriva syftet med stödet och motivera varför det för målgruppen behövs ett särskilt stöd utöver den lagstadgade skyldigheten. Det behöver beslutas om riktlinjer där det tydligt framgår för vilka personer och i vilka situationer det kan bli aktuellt att bevilja stödet. Vidare måste det av riktlinjen framgå hur regelverket förhåller sig till andra insatser som också kan beviljas enligt LSS och SoL samt hur tillämpningen av det särskilda stödet enligt 4 kap. 2 § SoL ska hanteras i förhållande till korttidsvistelse enligt LSS och 4 kap. 1 § SoL. Av riktlinjerna behöver det också framgå exempelvis hur intressekonflikter mellan barns och vårdnadshavares olika behov av korttidsvistelse ska bedömas när det rör sig om ett stöd som beviljas utöver det som enligt lag och praxis bedöms tillräckligt för att enskilda ska uppnå goda levnadsvillkor eller skälig levnadsnivå. Kravet på förutsebarhet gör sig än mer gällande för såväl enskilda som söker biståndet som de handläggare som har att tillämpa riktlinjerna vid beslut enligt 4 kap. 2 § SoL, eftersom det för dessa beslut inte kommer att gå att få vägledning genom domstolspraxis.

Sammantaget gör stadsledningskontoret bedömningen att även om det är möjligt att inrätta ett särskilt stöd till utökad korttidsvistelse enligt 4 kap. 2 § SoL, så är det inte lämpligt. Det skulle innebära ett gynnande av en målgrupp som kan ansöka om och få mer än vad lag och rättspraxis anger. Målgrupper inom nämnden för funktionsstöds

ansvar kan därmed uppfattas ställas mot varandra. Det bedöms dessutom vara svårt att ta fram rättssäkra riktlinjer, vilket kan komma påverka tillämpningen.

Bedömning av kostnader för korttidsvistelse som särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § SoL

Stadsledningskontoret har i dialog med representanter från förvaltningen för funktionsstöd gjort en ekonomisk bedömning. Att utöka möjligheten för korttidsvistelse genom att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § SoL innebär med all sannolikhet ökade kostnader för nämnden för funktionsstöd.

I vilken omfattning det finns önskemål från föräldrar och barn att vistas utökat på korttidsvistelse är svårt att bedöma. Vilken verkställighet som är aktuell påverkar kostnaden. Barn som har stora stödbehov får vanligen sin korttidsvistelse verkställd på korttidshem. Dygnskostnaden för korttidshem enligt LSS var år 2023 10 510 kronor per dygn. Dygnskostnaden för lägervistelse för barn med mindre behov av stöd var 2023 6 331 kronor per dygn.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör



Protokollsutdrag

Sammanträdesdatum: 2024-02-29

§ 68 Ärendenummer SLK-2023-00782

Rättelse av beslut den 1 februari 2024 beträffande Återrapportering av uppdrag augusti 2023

Beslut

Enligt kommunstyrelsens förslag:

Kommunstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med nämnden för funktionsstöd utreda förutsättningar samt kostnader för möjligheten att inrätta ett särskilt stöd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen som innebär en utökad möjlighet till korttidsvistelse för barn med funktionsnedsättning. I utredningen ska en bedömning om huruvida biståndslösa insatser kan fylla samma behov som korttidsvistelse ingå.

Handling

2024 nr 29.

Protokollsutdrag skickas till

Kommunstyrelsen

Nämnden för funktionsstöd