



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Maria Beer

Ledsagarservice

Särskilt om gravt synskadades rätt

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Titti Mattsson

Termin för examen: Period 1 HT2016

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Syfte och frågeställning	6
1.2 Metod, avgränsningar och material	6
1.3 Forskningsläge	9
1.4 Disposition	10
2 BAKGRUND	11
2.1 Synskador	11
2.2 Mänskliga rättigheter för funktionshindrade	13
3 LEDSAGARSERVICE MED STÖD AV LSS	15
3.1 Lagstiftningen	15
3.1.1 Personkrets	15
3.1.1.1 Varaktigt och stort funktionshinder	17
3.1.1.2 Betydande svårigheter	18
3.1.1.3 Omfattande behov av stöd och service	19
3.1.2 Insatserna	20
3.1.2.1 Rätten till insats	20
3.1.2.2 Ledsagarservice	21
3.1.2.3 Kostnad	21
3.1.3 Goda levnadsvillkor	22
3.1.4 Sammanfattning	22
3.2 Rättsfallsutredning	23
3.2.1 RÅ 1999 ref. 54	24
3.2.2 HFD 2011 ref. 36	25
3.2.3 RÅ 2001 ref. 33	27
3.2.4 Kammarrätten i Sundsvall mål nr 284-14	28
3.2.5 RK 2006:3405	29
3.2.6 Kammarrätten i Göteborg mål nr 5340-14	31
3.2.7 Kammarrätten i Göteborg mål nr 1758-14	32

3.2.8	Kammarrätten i Göteborg mål nr 388-13	34
3.2.9	Kammarrätten i Göteborg mål nr 1087-13	35
3.2.10	Kammarrätten i Jönköping mål nr 1028-15	36
3.2.11	Kammarrätten i Stockholm mål nr 8764-15	37
3.2.12	Kammarrätten i Stockholm mål nr 6028-15	39
3.2.13	Kammarrätten i Göteborg mål nr 1217-15	41
3.2.14	Kammarrätten i Stockholm mål nr 8612-15	43
3.2.15	Sammanfattning	44
4	FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR TILLGÅNG TILL LEDSAGARSERVICE	46
5	LEDSAGARSERVICE MED STÖD AV SOL	51
5.1	Ledsagarservice	51
5.2	Kostnad	53
5.3	Skälig levnadsnivå	53
6	EN JÄMFÖRELSE MELLAN LSS OCH SOL	55
7	SLUTSATSER	58
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	60
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	63

Summary

The purpose with the essay is to examine those who severely visually impaired's right to an attendant. The essay's problem statements will be answered by using a legal dogmatic method where the law, propositions, doctrine and cases are examined.

The essay is split into two parts. The first part handles *lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)* and applicable cases. For the individual to have a right to an attendant according to LSS they need to fulfill all the necessary conditions. The individual needs to have a permanent and major disability that is not caused by normal aging, significant difficulties during the daily life, and a major need for support and service. By using an attendant the individual is ensured good living conditions. The case examination shows that there is a difference in the assessment between the propositions and the cases, especially by the fact that the service of an attendant is not assessed along the necessary conditions. The proposition's vagueness is also the cause for the court being able to exclude the severely visually impaired from gaining access to an attendant. The individual needs a great amount of certification and sometimes a combination of visual impairment and another complaint to be able to access an attendant.

The second part of the essay handles *socialtjänstlagen (2001:453) (SoL)* and is mostly a comparison. SoL demands that the individual cannot get his or her need satisfied in any other way. The primary differences between SoL and LSS is that an attendant if given with SoL demands that the individual has exhausted all means to get his or her need satisfied, that the service can cost 1 900 kronor, that the attendant can only be used for a certain amount of hours and that the individual's standard of living only has to be reasonable.

Sammanfattning

Uppsatsens syfte är att undersöka gravt synskadades rätt till ledsagarservice enligt svensk rätt och praxis. Uppsatsens frågeställningar besvaras genom användningen av en rättsdogmatisk metod där en undersökning har skett av lagtext, förarbeten, doktrin och rättsfall.

Uppsatsen är indelad i två moment. Den första delen behandlar lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och rättsfall på området. För att den enskilde ska ha rätt till ledsagarservice med stöd av LSS krävs det att alla rekvisit i den tredje personkretsen är uppfyllda. Den enskilde ska ha ett varaktigt och stort funktionshinder som inte beror på normalt åldrande, ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och slutligen ett omfattande behov av stöd och service. Genom ledsagarservicen ska den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor. Rättsfallsutredningen visar på en skillnad i bedömningen i praxis jämfört med förarbeten, framförallt i att insatsen ledsagarservice inte bedöms tillsammans med personkretstillhörigheten. Förarbetenas vaghet har dessutom gett praxis svängrum att nästintill utesluta gravt synskadade från den tredje personkretsen. Det krävs ett stort antal intyg och ibland en kombination av gravt synskadade och en annan åkomma för att den enskilde ska ha rätt till ledsagarservice med stöd av LSS.

Den andra delen av uppsatsen behandlar socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) och är framförallt en jämförande del. SoL kräver att den enskilde inte kan få sitt behov tillgodosett på något annat sätt. De primära skillnaderna mellan SoL och LSS är att ledsagarservicen med stöd av SoL kräver att den enskilde har uttömt sina andra möjligheter till att få sitt behov tillgodosett, att en kostnad på 1900 kronor kan uppstå, att ledsagarservicen kan vara tidsbegränsad och att den enskildes levnadsnivå endast behöver vara skälig.

Förord

Pappa,

Utan dig, ditt stöd och din humor hade jag inte klarat mig igenom juristprogrammet. I mina mörkaste stunder har till och med dina absolut sämsta skämt varit en glädje för mig!

Maria Beer

11 januari 2017

Förkortningar

ADL	Allmän daglig livsföring, alternativt anpassning i dagligt liv eller aktiviteter i dagligt liv. Är oftast i form av en ADL-bedömning.
HFD	Högsta Förvaltningsdomstolen
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
Prop.	Proposition
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
Synnedstättning	En synnedstättning kan innebära en synskada, eller en mildare form av synsvårighet.
Synskada	En värre form av synnedstättning

1 Inledning

Ett utbrett problem är det faktum att människors syn försämras på grund av obehandlad diabetes. Detta kan i slutändan leda till en synnedsättning och i värsta fall blindhet. Hur skulle vi klara oss utan vår syn? Personer med obehandlad diabetes är bara en liten del av alla de synskadade personer som lever i Sverige. Numera får endast ett fåtal diabetiker en allvarlig påverkan på synförmågan. De vanligaste anledningarna till en synskada hos äldre är ögonsjukdomar, och hos yngre är det oftast medfödda skador eller på grund av virusinfektioner.¹ Enligt vissa beräkningar rör det sig om cirka 120 000 människor.

För dem som inte har tillgång till sin syn har samhällsstödet försämrats. Under den senaste tiden har det riktats svidande kritik mot domstolarnas och kommuners behandling av synskadade. Kritiken är framförallt framförd av Synskadades Riksförbund som anser att lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) måste ses över.

När ledsagarservicen ursprungligen utformades var den till för att synskadade skulle få möjlighet att delta i samhällslivet. Senare innefattade även servicen fler människor med funktionshinder än endast personer med synskador.² På senare tid har det dock uppmärksammats att kommunerna har intagit en allt mer restriktiv hållning till att bevilja gravt synskadade ledsagarservice enligt LSS. Synskadades Riksförbunds medlemmar vittnar om att de plötsligt inte har haft tillgång till den ledsagarservice de sedan många år har haft.³ Socialstyrelsen har även riktat kritik mot förarbetena som anser dem vara allt för vagt utformade. Detta i kombination med de prejudikat som har skapats gör att det blir stora variationer i hur kommunerna tillämpar lagstiftningen samt att gravt synskadade och

¹ Socialstyrelsen: *Folkhälsorapport*, 2009 s. 422.

² Prop. 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade* s. 74.

³ Håkan Thomsson, *Synskadades rätt till ledsagning måste säkras*, Dagens samhälle, <<https://www.dagensamhalle.se/debatt/synskadades-raett-till-ledsagning-maste-saekras-21620>>, besökt 2016-11-08.

dövblinda inte får det stöd som de behöver.⁴ Den uppkomna situationen ger anledning att undersöka vilken rätt till stöd denna utsatta grupp i samhället har enligt gällande rätt.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att undersöka gravt synskadades rätt till ledsagarservice enligt svensk rätt och praxis. Mina frågeställningar är

1. Under vilka förutsättningar har en gravt synskadad individ rätt till ledsagarservice enligt LSS?
 - Vilka skillnader finns i bedömningen av personkretstillhörighet i praxis jämfört med förarbetena?
 - Vad inverkar på bedömningen av gravt synskadades rätt till ledsagarservice enligt LSS?
2. Under vilka förutsättningar har en gravt synskadad individ rätt till ledsagarservice enligt SoL?
 - Hur skiljer sig detta från LSS?
 - Föreligger sådana skillnader i hjälpen som har saklig grund?

1.2 Metod, avgränsningar och material

I uppsatsen har en rättsdogmatisk metod använts. Detta innebär att lagtext, förarbeten, praxis och doktrin har använts för att besvara frågeställningarna. Rättsdogmatiken används för att beskriva gällande rätt för att identifiera bland annat samband och likheter. Det är en fråga om att regler och rättsområden tillsammans ska bilda ett sammanhängande system.⁵ Då doktrinen på området är sparsam har lagtext, förarbeten och praxis i högre grad använts. När det gäller praxis finns det endast två avgöranden från

⁴ Dir. 2016:40 *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning* s. 4.

⁵ Claes Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, fjärde upplagan, (Stockholm: Norstedts Juridik, 2015), s. 43.

Högsta förvaltningsdomstolen som kan tillämpas på uppsatsen och ett tredje som kortfattat uttalar sig om gravt synskadade. För att berika analysen har även kammarrättsavgöranden använts.⁶ Kammarrättsavgöranden har alltså använts för att jämföra hur domstolarna har uppfattat förarbetena och dess intentioner. Genom att undersöka kammarrättsavgöranden har det dessutom varit lättare att se vilket mönster domstolarna har när de bedömer gravt synskadade. Mer om avgöranden och dess urval kommer nedan.

Fokus kommer ligga på personer med grava synskador, ibland även i kombination med andra åkommor, som ansöker om primärt insatsen ledsagarservice. Uppsatsen har begränsats till endast personer som själva är gravt synskadade. Detta innebär att en person med ett annat funktionshinder men med en släkting som är gravt synskadad faller utanför uppsatsens ämnesram. Däremot tas fall upp där en frisk förälder söker ledsagarservice åt sitt gravt synskadade barn, då barn oftast inte har någon möjlighet att söka rättshjälp på eget bevåg.

Utredningen kommer att ske kring den tredje personkretsen inom LSS. Detta handlar om personer med varaktiga funktionshinder som inte beror på normalt åldrande, vars funktionshinder är stora och förorsakar dem betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. De ska därmed ha ett omfattande behov av stöd och service. Människor som anses tillhöra den första eller andra personkretsen har oftast inte som primärt funktionshinder en grav synskada, utan är ibland rullstolsbundna eller liknande. Dessa har också oftast ett större behov av personlig assistans i första hand och ledsagarservice i andra hand.

Uppsatsen kommer inte heller att ta upp alla delar av LSS och socialtjänstlag (2001:453). Detta innefattar bland annat överklagande, rätt till föräldrapenning, kommunens ansvar och uppgifter. 9 a § LSS och framåt

⁶ Sandgren (2015) s. 44.

diskuteras inte i uppsatsen. Det primära kapitlet i SoL som kommer att användas, är 4 kap. som handlar om bistånd.

Av doktrinen har Bengt Olof Bergstrands material använts. Detta innefattar böckerna *LSS 2015* och *Socialtjänstlagen 2013*. Boken är skriven av Bergstrand som hade många års erfarenhet av socialtjänstlagen som socionom och som dessutom är reviderad av Therese Bäckman, som är jurist och doktorand i offentlig rätt. Dessa ger en bra översiktssbild om lagarna. Även Margareta Ermans *LSS: en vägledning* har använts, och Erman har i många år uttalat sig om frågor gällande LSS till kommunerna. Av förarbetena har framförallt prop. 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade* använts. I fråga om artiklar kunde inga bli funna som passade uppsatsens ämnesområde, vare sig i en sökning i LUBsearch eller Juridisk Tidskrift. Dessa handlade istället om bland annat personlig assistans.

I rättsfallsutredningen har Karnovs internetdatabas använts. Genom att använda sökorden "LSS ledsagar synskada" blir resultatet 225 rättsfall. Av dessa är 9 från Högsta förvaltningsdomstolen, 34 från kammarrätterna och 182 från förvaltningsrätterna. Urvalet och avgränsningarna presenteras nedan.

I Högsta förvaltningsdomstolen är tre rättsfall tillämpliga och ytterligare ett kommer att behandlas översiktligt.. Av dessa sorteras ett rättsfall bort. Regeringsrätten mål nr 4453-1998 handlar om en gravt synskadad kvinna som är gift med en gravt synskadad man. Både kvinnan och mannen överklagade att de inte fick tillgång till ledsagarservice enligt LSS. Deras fall är nästintill identiska. Mannens fall bedömdes av dåvarande regeringsrätten i RÅ 1999 ref. 54. Eftersom detta är ett HFD referat anser jag detta av större vikt och därför det rättsfall av de två som tas upp i uppsatsen.

HFD 2011 ref. 36 är det andra rättsfallet från Högsta förvaltningsdomstolen som tas upp. Här är det frågan om en funktionshindrad förälders oförmåga att vårda sitt barn ska ge anledning till att föräldern ska bedömas tillhöra personkretsen enligt LSS.

Det sista rättsfallet från Högsta förvaltningsdomstolen handlar om person som är döv vilket gör att stora delar av rättsfallet inte hamnar inom uppsatsens avgränsning. Då HFD dock nämner gravt synskadade kommer domskälen i korthet att tas upp.

Övriga rättsfall nämner ordet synskada en eller två gånger, utan att detta har något med fallet att göra. Exempel på detta är HFD 2011 ref. 8 som handlar om en person med sociala problem.

I kammarrätterna är endast elva rättsfall tillämpliga. Rättsfallen som har sorterats bort har varit en fråga om att personen exempelvis har sökt insatsen kontaktperson.

I förvaltningsdomstolarnas avgöranden kommer primärt domskälen och utredningarna om de enskilda förhållandena att tas upp. Tillämplig lag kommer endast att presenteras då det tillämpas på den enskildes förhållanden.

SoL kommer att presenteras kort och endast med syftet att jämföras med LSS.

1.3 Forskningsläge

Böcker och rapporter på området som specifikt handlar om synskadade och ledsagarservice är icke-existerande. För ledsagarservice i allmänhet finns Socialstyrelsens *Ledsagning enligt LSS och SoL*. Socialstyrelsen har även lämnat ut en delredovisning av *Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS*, däribland med information om ledsagarservice. I denna har

samtal förts med både organisationer som stödjer funktionshindrade och handläggare, som vittnar om en mer restriktiv hållning i fråga om ledsagarservice. Undersökningar har dessutom gjorts av Synskadades Riksförbund, både i form av att undersöka medlemmarnas uppfattningar om ledsagarservice och i kontakt med jurister. Det finns även ett stort antal forskare som har kommit fram till att LSS -reformen har urholkats.⁷ Utöver detta finns det endast generella böcker om LSS och SoL som tar upp personkretstillhörighet och insatsen ledsagarservice.

1.4 Disposition

Uppsatsens kapitel 2 *Bakgrund* presenterar kort vad en grav synskada innebär. Här tas även de mänskliga rättigheterna för funktionshindrade upp. I kapitel 3 *Ledsagarservice med stöd av LSS* sker en redogörelse om lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Här presenteras rekvisiten för personkrets 3, insatsen ledsagarservice med dess goda levnadsvillkor samt kostnad och slutligen en rättsfallsutredning.

Kapitel 4 *Förutsättningar för tillgång till ledsagarservice* är en av två analysdelar där den första frågeställningen besvaras med dess underfrågeställningar.

I kapitel 5 *Ledsagarservice med stöd av SoL* presenteras en redogörelse om framförallt 4 kap. socialtjänstlagen och även kostnaderna samt de skäligen levnadsstandarderna.

Kapitel 6 *En jämförelse mellan LSS och SoL* är den andra analysdelen där den andra frågeställningen besvaras.

Kapitel 7 *Slutsatser* är, liksom titeln föreslår, slutsatser om vad som har presenterats och kommit fram till under uppsatsens gång.

⁷ Svenska Dagbladet: *Forskare: LSS-reformen har urholkats*, SvD Debatt, <<http://www.svd.se/forskare-lss-reformen-har-urholkats>>, besökt 2016-12-14.

2 Bakgrund

I detta kapitel presenteras det kort om synskador och FN:s konvention om mänskliga rättigheter för funktionshindrade. Kapitlets syfte är att ge läsaren en bakgrund om de mest fundamentala frågor som kan uppkomma, som vad en synskada egentligen innebär, hur många som har en synskada och vilka rättigheter synskadade har enligt den internationella rätten.

2.1 Synskador

En person räknas som synskadad när synen är så nedsatt att det är svårt eller omöjligt att läsa tryckt text⁸, trots bästa korrektion med glasögon⁹, och/eller om den enskilde har svårt eller omöjligt att orientera sig i sin omgivning.¹⁰ Synförmågan prövas genom en undersökning av synskärpan på ögonen, och även hur stort synfältet är. På en synprovningstavla går det inte att se mer än tredje raden med bästa ögat.¹¹ En grav synskada innebär en förlust av s.k. ledsyn, vilket innebär att den enskilde inte kan orientera sig och ledas i okända miljöer med hjälp av synen. Inte heller kan gravt synskadade vid synprovning räkna de fingrar som hålls upp på tre meters avstånd.¹²

Av den svenska befolkningen är det oklart hur många som är synskadade, då detta är en fråga om hur synskada definieras. Vissa räknar med att cirka 1 % av den svenska befolkningen har synskador, och av dessa är 10 % gravt synskadade. I siffror innebär detta att cirka 9 000 människor är gravt

⁸ Förbundet Finlands svenska synskadade (härefter FFSS): *Information om synskador* <www.fss.fi/sv/synskadeinfo>, besökt 2016-01-11.

⁹ Staffan Stenkula: *Synskada*, Nationalencyklopedin, <<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/synskada>>, besökt 2016-11-01.

¹⁰ FFSS, besökt 2016-11-01.

¹¹ Nina Marcks von Württemberg: *Vad är synskador?*, Infoteket om funktionshinder, <<http://www.lul.se/sv/Kampanjwebbar/Infoteket/Funktionsnedsattningar/Synskador1/Vad-ar-synskador/>>, besökt 2016-11-01.

¹² Stenkula, besökt 01-11-2016.

synskadade.¹³ Dock så räknar Socialstyrelsen att cirka 120 000 människor har någon form av synskada.¹⁴

Synskador kan ha flera olika orsaker. Enligt WHO är grå starr den vanligaste orsaken till synskador.¹⁵ Detta gäller även i Sverige, där grå starr är bland de vanligaste anledningarna till att äldre har nedsatt syn. Grå starr är en slags grumling av ögats lins som endast kan åtgärdas med operation, där ögats lins byts ut till en konstgjord lins.¹⁶ Problemen hos de äldre innefattar även glaukom, som är en sjukdom på synnerven, och förändringar i gula fläcken. Ett ökande problem i världen är åldersrelaterad blindhet och blindhet som beror på okontrollerad diabetes.¹⁷ Synskador på grund av diabetes är även ett problem i Sverige, vare sig personen har typ 1 eller typ 2-diabetes. Hos barn beror allvarliga synskador på problem före eller under förlossningen, vilket bland annat kan vara ärftliga synskador, eller virusinfektioner.¹⁸

Eftersom samhället inte är anpassat efter funktionshindrade krävs det specialregler för att dessa människor ska kunna åtnjuta full delaktighet och jämlikhet i samhället. För att tillförsäkra denna rätt har FN utformat en konvention som just inriktar sig på funktionshindrades mänskliga rättigheter.

¹³ Stenkula, besökt 01-11-2016.

¹⁴ Synskadades Riksförbund (härefter SRF): *Vem är synskadad?*, <<http://www.srf.nu/leva-med-synned-sattning/om-synskador/vem-ar-synskadad/>>, besök 2016-11-01.

¹⁵ World Health Organization (härefter WHO): *Causes of blindness and visual impairment*, Prevention of Blindness and Visual Impairment, <<http://www.who.int/blindness/causes/en/>>, besökt 2016-11-01.

¹⁶ Socialstyrelsen (2009) s. 422.

¹⁷ WHO: *Definition and Causes*, Prevention of Blindness and Visual Impairment, <<http://www.who.int/blindness/en/>>, besökt 2016-11-01.

¹⁸ Socialstyrelsen (2009) s. 422.

2.2 Mänskliga rättigheter för funktionshindrade

Personer med synskador har i grunden vissa fundamentala rättigheter enligt FN:s konvention om mänskliga rättigheter för funktionshindrade. Sverige undertecknade konventionen år 2007 och konventionen trädde i kraft 2008.¹⁹ Rättigheterna visar på en slags grundnivå som synskadade kan begära av det svenska samhället.

När konventionen infördes i svensk rätt skapade denna inte några nya rättigheter. Istället infördes den för att undanröja möjliga hinder som kan finnas för funktionshindrade att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Sverige har även skrivit på ett tilläggsprotokoll till konventionen som ger enskilda rätt att klaga till en övervakningskommitté om deras rättigheter blir kränkta.²⁰

Konventionens syfte är att upplysa, skydda och försäkra mänskliga rättigheter och fundamentala friheter till alla personer med funktionsnedsättningar. Detta gäller människor som har långvariga funktionsnedsättningar som hindrar dem från att till fullo vara delaktiga i samhället på lika villkor som de utan funktionsnedsättningar.²¹

Konventionens principer är bland annat att det ska finnas respekt för individen och dennes rätt att fatta egna beslut samt att vara självständig. Andra principer är full delaktighet, inkludering och tillgänglighet i samhället.²² Regeringen ansåg att dessa principer var välkända inom praxis och den nationella planen för handikappolitiken, medan Handikappförbundets samarbetsorgan inte delade denna uppfattning.²³

¹⁹ Prop. 2008/09:28 *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning* s. 1.

²⁰ Prop. 2008/09:28 s. 6.

²¹ Art. 1, *Purpose*, Convention on the Rights of Persons with disabilities. Konventionen har en officiell översättning, men i uppsatsen har den engelska versionen översatts av uppsatsförfattaren.

²² Art. 3, *General Principles*, Convention on the Rights of Persons with disabilities.

²³ Prop. 2008/09:28 s. 19.

Vidare är konventionen till för att öka medvetenheten, genom att bland annat bryta stereotyper och höja allmänhetens vetskap om funktionshinder.²⁴ Konventionsstaterna ska också göra det möjligt för de funktionshindrade att leva oberoende och fullt ut delta på alla livets områden. Detta genom att identifiera och undanröja hinder mot tillgänglighet, däribland genom att erbjuda olika former av assistans och personlig service. Ett exempel som räknas upp är ledsagare.²⁵ Regeringen ansåg bland annat att denna artikel uppfylldes med stöd av SoL och LSS och att inga förändringar därför behövde ske i lagstiftningen.²⁶

Eftersom synskadade redan ska åtnjuta denna rätt till tillgänglighet till samhället och ledsagarservice kommer nu båda de nämnda lagarna att presenteras samt analyseras. Fokus i nästa kapitel kommer vara på LSS och dess praxis, och kapitlet efter det kommer innehålla en analys av rätten till ledsagarservice med stöd av LSS.

²⁴ Art. 8, *Awareness-raising*, Convention on the Rights of Persons with disabilities.

²⁵ Art. 9, *Accessibility*, Convention on the Rights of Persons with disabilities.

²⁶ Prop. 2008/09:28 s. 38.

3 Ledsagarservice med stöd av LSS

Detta kapitel inleds med en beskrivning av relevanta delar ur LSS. För att få tillgång till ledsagarservice med stöd av LSS behöver en synskadad person bedömas tillhöra den tredje personkretsen, vilket innebär flera rekvisit. Sedan presenteras insatserna och vilka levnadsvillkor samt kostnader detta innebär. Efter detta presenteras praxis. Syftet med kapitlet är att låta läsaren skapa sig en uppfattning om lagstiftningen och dess praxis för att sedan förstå argumentationen som kommer i nästa kapitel.

3.1 Lagstiftningen

Gravt synskadade personer har ett allvarligt funktionshinder, och människor med allvarliga funktionshinder har sämre livsvillkor än de flesta andra.²⁷ Den enskilde är i hög grad beroende av utformningen av omgivningen och omgivningens anpassning till den funktionshindrades förutsättningar och behov.²⁸ LSS skapades för att tillförsäkra särskilt stöd åt dessa människor. Lagen ska hjälpa människor med långvariga eller livslånga funktionshinder att få det stöd de behöver för att bygga upp och bibehålla levnadsvillkor som är likvärdiga med människor utan funktionshinder.²⁹

3.1.1 Personkrets

För att den enskilde ska ha rätt till insatserna enligt LSS krävs det att den enskilde tillhör en av de s.k. personkretsarna.³⁰ Det är alltså inte tillräckligt att den enskilde har ett allvarligt funktionshinder. Inom LSS finns det tre personkretsar. Den första gruppen består av personer med autism, utvecklingsstörning eller autismliknande tillstånd.³¹ Dessa störningar

²⁷ Prop. 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*, s. 13.

²⁸ Prop. 1992/93:159 s. 46.

²⁹ Prop. 1992/93:159 s. 56.

³⁰ Bengt Olof Bergstrand, *LSS 2015*, (Helsingborg: Komlitt, 2015), s. 16.

³¹ 1 § 1 p. LSS.

kommer framförallt under barndomen och påverkar den sociala förmågan, kommunikationen och beteendet.³² Den andra gruppen består av vuxna personer som har fått utstå en hjärnskada som har föranlett betydande och bestående begåvningsmässiga funktionshinder. Detta ska vara föranlett av yttre våld eller kroppslig sjukdom.³³ Detta kan vara på grund av sjukdomar som tumörer eller liknande men även skador i form av exempelvis en trafikolycka.³⁴

Alltså tillhör personer med grava synskador den tredje och sista personkretsen. Personkretsen innefattar personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som inte beror på normalt åldrande. Funktionshindret ska vidare vara stort och förorsaka betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. På grund av funktionshindret ska det medföra att den enskilde har ett omfattande behov av stöd och service.³⁵ För att lättare förstå rekvisiten ska funktionshindret alltså

1. Vara varaktigt och stort
2. Förorsaka betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och
3. Som konsekvens göra att den enskilde har ett omfattande behov av stöd och service³⁶

Personkretsen omfattar personer med långvariga habilitering- och rehabiliteringsbehov. Varje rekvisit kan inte bedömas enskilt då dessa i stor utsträckning påverkar varandra. Dock så ska alla rekvisit vara uppfyllda.³⁷

När den enskilde begär en insats ska personkretstillhörigheten prövas och sättas i samband med den insats som söks. Här ska det bedömas huruvida

³² Karnov internet, 1 § LSS, not 3, 2016-09-12.

³³ 1 § 2 p. LSS.

³⁴ Karnov internet, 1 § LSS, not 4, 2016-09-13.

³⁵ 1 § 3 p. LSS.

³⁶ Uppdelningen i dessa tre punkter är endast för att förtydliga rekvisiten. ”Betydande svårigheter” kan till exempel tolkas in i omfattande behov i doktrin (se t.ex. Margareta Ermans *LSS: en vägledning*) och i andra böcker har funktionshindrets varaktighet och storlek skiljts åt (se uppdelningen i Bergstrand (2015)).

³⁷ Karnov internet, 1 § LSS, not 5, 2016-09-14.

det finns ett samband mellan funktionshindret och behovet av stöd. För varje insats som söks ska en ny personkretstillhörighet prövas, oberoende av att det kan vara samma insats som söks. Anledningen är att exempelvis att funktionshindret har förbättrats och/eller att behovet av stöd har minskats.³⁸

Bedömningen om personkretstillhörigheten bör göras av personal som har kunskap av funktionshindret och konsekvenserna av hindret. En särskild utredning om funktionshindret behöver inte ske om det kan uppfattas som uppenbart att den enskilde har ett omfattande stödbehov på grund av sitt funktionshinder, och har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Är sambandet mellan stödbehovet och funktionshindret tveksamt bör en särskild undersökning om personkretstillhörighet göras. Enligt förarbetena blir då den praktiska tillämpningen av vikt för lagstiftningen.³⁹

3.1.1.1 Varaktigt och stort funktionshinder

Ett funktionshinder är den begränsning eller det hinder som gör att en människa till följd av en skada inte kan utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som anses normalt.⁴⁰ Att ett funktionshinder är varaktigt ska tolkas som att det inte blir bättre med tiden.⁴¹ Ett funktionshinder som är tillfälligt eller av övergående natur faller alltså utanför lagens tillämpningsområde.⁴² Funktionshindret kan vara medfött eller förvärvat. Det kan vara fysiska eller psykiska funktionshinder och det är av ingen betydelse om det är förvärvat på grund av sjukdom eller skada. Inte heller är den medicinska diagnosen, orsaken eller arten av sjukdomen eller skada av betydelse.⁴³

Att funktionshindret är stort innebär att den enskilde påverkas starkt i flera livsområden samtidigt på grund av funktionshindrets karaktär eller

³⁸ Bergstrand (2015) s. 20f.

³⁹ Prop. 1992/93:159 s. 57.

⁴⁰ Prop. 1992/93:159 s. 52.

⁴¹ Prop. 1992/93:159 s. 56.

⁴² Bergstrand (2015) s. 18.

⁴³ Prop. 1992/93:159 s. 55.

omfattning. Till exempel kan detta innebära att den enskilde varken kan sköta om skötseln av sitt boende eller sin fritidssysselsättning. Den enskilde ska dagligen vara mycket beroende av hjälpmedel och ha ett återkommande behov av hjälp av någon annan för att klara av den dagliga livsföringen. I förarbetena nämns som exempel på personer med dessa behov funktionshindrade med grava syn- eller hörselskador.⁴⁴ Bestämmelsen tillämpas på barn, ungdomar och vuxna.⁴⁵

Funktionshindret ska inte bero på normalt åldrande. Däremot är det av ingen betydelse om funktionshindret har debuterat i hög ålder.⁴⁶ Om en tidigare frisk 72-åring är med i en olycka och förlorar sin syn finns det alltså en möjlighet för denne att tillhöra personkretstillhörigheten. Bedömningen utgår ifrån att den enskilde inte anses kunna utföra en aktivitet på det sätt eller inom de gränser som anses normalt för en person i samma ålder.⁴⁷

3.1.1.2 Betydande svårigheter

För att funktionshindret ska anses åstadkomma betydande svårigheter i den dagliga livsföringen ska den enskilde inte ha möjlighet att på egen hand klara av sina vardagsrutiner. Detta kan vara i form av att duscha, klä på sig, förflytta sig inomhus och utomhus m.m.⁴⁸ Det kan även vara i form av kommunikation, exempelvis vid direkta samtal med andra eller i telefon.⁴⁹ För människor med grava synskador som söker ledsagarservice är problemet oftast i form av förflyttningen, vilket kan ses i praxis som presenteras lite längre ner.

De betydande inskränkningarna i det dagliga livet ska medföra ett behov hos den enskilde av särskilda stödinsatser. Om den enskilde på grund av sitt funktionshinder riskerar att bli isolerad från andra människor ingår även

⁴⁴ Prop. 1992/93:159 s. 55, Bergstrand (2015) s. 18.

⁴⁵ Margareta Erman, *LSS: en vägledning*, (Stockholm: Kommentus, 2008) s. 37.

⁴⁶ Bergstrand (2015) s. 17.

⁴⁷ Bergstrand (2015) s. 18.

⁴⁸ Prop. 1992/93:159 s. 55f.

⁴⁹ Erman (2008) s. 38

detta i begreppets innebörd.⁵⁰ Det kan också vara en fråga om en kombination av skador som sammantaget gör att följderna av funktionshindret anses medföra betydande svårigheter och därmed gör att den enskilde inte kan klara sig i den dagliga livsföringen.⁵¹

3.1.1.3 Omfattande behov av stöd och service

Omfattande behov av stöd eller service avser både kvantitativa och kvalitativa aspekter.⁵² Att insatsen är kvantitativ kan både innebära att insatsen är av stor omfattning eller att en viss kvalitet behöver uppnås.⁵³ Att insatsen är kvalitativ innebär att insatsen är av sådan speciell art att behovet måste anses som omfattande, trots att tidsåtgången inte är särskilt stort.⁵⁴

Den enskilde ska även ha ett återkommande behov av särskilt stöd för att klara de funktioner som andra klarar på egen hand. Det återkommande behovet ska föreligga i stor grad dagligen, i olika situationer och i olika miljöer. Behovet av stöd ska tolkas extensivt och gälla stöd av olika karaktär.⁵⁵ Bland annat anses att kunna kommunicera och kunna skapa och upprätthålla sociala kontakter som ett grundläggande behov som skall tillgodoses.⁵⁶ Bedömningen av huruvida den enskilde har ett behov av stöd och service måste ske genom en sammanvägning av de medicinska, sociala och psykologiska faktorerna.⁵⁷ Dock innebär det inte att för att den enskilde tillhör personkretsen endast för att denne har ett behov av stöd för sina grundläggande behov.⁵⁸

Svårigheten kan ligga i bedömningen av småbarn. De betydande svårigheterna i småbarnets dagliga livsföring ska vara förorsakats av funktionsnedsättningen för att barnet ska tillhöra personkretsen.

⁵⁰ Prop. 1992/93:159 s. 55f.

⁵¹ Prop. 1992/93:159 s. 55f.

⁵² Prop. 1992/93:159 s. 56.

⁵³ Erman (2008) s. 39.

⁵⁴ Prop. 1992/93:159 s. 56.

⁵⁵ Prop. 1992/93:159 s. 56.

⁵⁶ RÅ 2010 ref. 17.

⁵⁷ Erman (2008) s. 39.

⁵⁸ HFD 2012 ref. 8.

Bedömningen får då bli om barnet med stigande ålder kommer att få onormalt stora svårigheter i den dagliga livsföringen och genom detta behöva ett omfattande behov av stöd och service.⁵⁹

3.1.2 Insatserna

3.1.2.1 Rätten till insats

Om den enskilde anses tillhöra någon av personkretsarna har denne rätt till särskilt stöd och service enligt 9 §, *om* den enskilde behöver hjälp i sin livsföring och *om* behovet inte tillgodoses på annat sätt.⁶⁰ För att veta huruvida den enskilde har ett behov av insatsen görs en jämförelse med vad som kan anses vara en normalt för en person i samma ålder.⁶¹ För att den enskilde ska kunna nekans insatsen krävs det att behovet faktiskt tillgodoses på ett annat sätt.⁶² Att det endast finns en möjlighet för den enskilde att ansöka om en annan likvärdig insats är inte tillräckligt. Ett barns behov kan dessutom till viss del tillgodoses genom den normala vårdsnaden inom föräldraansvaret. För både vuxna och barn kan det även vara en fråga om att behovet tillgodoses till viss del på annat sätt. Den enskilde har då rätt till kompletterande insatser genom LSS.⁶³

Små barn är oftast känslomässigt och praktiskt beroende av någon vuxen och bör därför få sina grundläggande behov tillgodosedda av endast ett fåtal vuxna, däribland föräldrarna. Bland LSS:s insatser är det dock endast den personliga assistenten som uttryckligen bör ge stöd och omvårdnad till barn då en förälder med funktionshinder inte kan tillgodose detta. Hur länge denna omvårdnad ska ske måste bedömas i varje enskilt fall.⁶⁴

⁵⁹ Bergstrand (2015) s. 19.

⁶⁰ 7 § 1 st. LSS.

⁶¹ Bergstrand (2015) s. 28, 7 § 1 st. LSS.

⁶² Prop. 1992/93:159 s. 172.

⁶³ Prop. 1992/93:159 s. 172.

⁶⁴ Prop. 1992/93:159 s. 66.

Att den enskilde har rätt till en viss insats innebär inte per automatik att den enskilde har rätt till alla insatser enligt LSS.⁶⁵

3.1.2.2 Ledsagarservice

Ledsagarservicen utförs för att människor som, till exempel, vill besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller kulturlivet eller att promenera ska ha möjlighet att göra detta. Servicen bör vara av karaktären personlig service och bör anpassas efter individens behov.⁶⁶

Ledsagarservicen ska underlätta för den enskilde att ha kontakt med andra och är till för att bryta den isolering som kan samt oftast blir följd av omfattande funktionshinder.⁶⁷ För att veta hur ledsagarservicen ska vara utformad sker en bedömning utifrån den enskildes intressen, ålder, livssituation och behov.⁶⁸ Ledsagarservice beviljas dock inte vid semesterresor.⁶⁹ I drygt en fjärdedel av Sveriges kommuner finns en begränsning av hur många timmar den enskilde har rätt till ledsagarservice enligt LSS.⁷⁰

3.1.2.3 Kostnad

Ledsagarservicen är, liksom alla LSS:s insatser, avgiftsfri.⁷¹ Omkostnaderna för ledsagaren bekostas oftast av kommunen. I knappt var tionde kommun är det den enskilde som betalar för omkostnaderna. Kostnaderna delas i dessa fall oftast mellan de berörda parterna⁷², men det finns inget krav på att omkostnader som uppstår i samband med fritids- och kulturaktiviteter ska ingå i insatsen ledsagarservice.⁷³

⁶⁵ Bergstrand (2015), s. 29.

⁶⁶ Prop. 1992/93:159 s. 74.

⁶⁷ Prop. 1992/93:159 s. 178.

⁶⁸ Bergstrand (2015) s. 41.

⁶⁹ HFD 2011 ref. 60.

⁷⁰ Socialstyrelsen: Ledsagning enligt SoL och LSS, 2011, <<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18302/2011-3-49.pdf>>, s. 20.

⁷¹ Socialstyrelsen (2011) s. 23.

⁷² Socialstyrelsen (2011) s. 24.

⁷³ HFD 2011 ref. 8.

3.1.3 Goda levnadsvillkor

Genom alla LSS:s insatser ska den enskilde tillförsäkras goda levnadsvillkor, och likaså genom ledsagarservicen som utförs med stöd av LSS.⁷⁴ Detta innebär att det finns en kvalitetsnivå på insatsen. Vidare ska insatsen vara varaktig för att tillförsäkra att den enskilde känner sig trygg i att insatsen kommer förmedlas så länge behovet föreligger. Det ska alltså finnas en kontinuitet. Om flera insatser utförs för den enskilde ska dessa vara samordnade, vilket innebär att samhällsorgan och myndigheter ska samarbeta.⁷⁵ Målet med LSS:s insatser är att främja den enskildes jämlikhet i levnadsvillkoren och den enskildes bestämmanderätt samt integritet.⁷⁶

Insatsen ska utformas efter den enskildes individuella behov och vara lättillgänglig. Även detta är för att tillförsäkra den enskilde möjligheter att leva ett självständigt liv.⁷⁷ Det ska undvikas att ge den enskilde en passiv roll så att insatserna blir som ett beskyddande omhändertagande.⁷⁸

Begreppet goda levnadsvillkor är framförallt riktlinjer och det finns egentligen inget konkret som behöver uppnås. Bedömningen av vad som är goda levnadsvillkor blir därför skönsmässig.⁷⁹

3.1.4 Sammanfattning

Gravt synskadade som ansöker om ledsagarservice med stöd av LSS bedöms enligt den tredje personkretsens rekvisit. Dessa rekvisit är att funktionshindret ska vara varaktigt och stort, inte bero på normalt åldrande,

⁷⁴ 7 § 2 st. LSS.

⁷⁵ Prop. 1992/93:159 s. 172.

⁷⁶ Prop. 1992/93:159 s. 44.

⁷⁷ 7 § 2 st. LSS, prop. 1992/93:159 s. 172.

⁷⁸ Karnov internet, 7 § LSS, not 20, 2016-09-27.

⁷⁹ Gustav Svensson, *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor*, (Stockholm: Norstedts juridik, 2000), s. 329.

förorsaka betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och slutligen göra så att den enskilde har ett omfattande behov av stöd och service.

Att funktionshindret är varaktigt innebär att det inte blir bättre med tiden, och att det är stort innebär att det påverkar flera livsområden samtidigt. Ett stort funktionshinder, enligt förarbetena, kan vara en grav synskada. De betydande svårigheterna i den dagliga livsföringen innebär att den enskilde inte kan ta hand om sina vardagliga bestyr på egen hand. Betydande svårigheter kan även uppstå vid en kombination av skador eller vid en risk för isolering. Slutligen innebär ett omfattande behov av stöd och service att den enskilde har ett dagligt behov av hjälp i olika situationer och miljöer.

Om den enskilde anses tillhöra personkretsen har denne rätt till LSS:s insatser, däribland ledsagarservicen. Behovet jämförs med någon i samma ålder utan funktionshinder och behovet ska faktiskt tillgodoses på ett annat sätt för att insatsen inte ska beviljas. Ledsagarservicen är till för att underlätta för den enskilde att bryta isoleringen och att ha kontakt med andra. Servicen är till stora delar kostnadsfri. Insatsen har en kvalitetsnivå där den enskilde ska uppnå goda levnadsvillkor, vilket innebär att servicen ska vara varaktig och ett samarbete ska ske mellan olika myndigheter så att den enskilde kan känna sig trygg med servicen.

Med detta avslutas undersökningen av lagstiftningen, förarbetena och doktrinen. Nedanför presenteras en undersökning i hur lagstiftningen tillämpas i praxis och vad domstolen anses krävs för att en gravt synskadad person ska ha rätt till ledsagarservice med stöd av LSS. I slutet av varje rättsfall förklaras även vad som var vikt i fallet. En fullständig analys av den första frågeställningen kommer i nästa kapitel.

3.2 Rättsfallsutredning

I rättsfallen kommer alla män att döpas om till Kent och alla kvinnor till Charlotte.

3.2.1 RÅ 1999 ref. 54

Gravt synskadade Kent bodde tillsammans med sin gravt synskadade fru och hade sedan 60-talet haft ledsagarservice. På egen hand kunde Kent bland annat inte förflytta sig till okända platser, kommunicera skriftligt eller utöva någon fritidssysselsättning. Han behövde flera olika hjälpmedel för att klara sig igenom vardagen. I närområdet kunde han promenera och inhandla livsmedel. Solna kommun ansåg inte att Kent tillhörde personkretsen enligt LSS och avslag därför hans ansökan om ledsagarservice.

Länsrätten förklarade att Kent hade ett sådant stort och varaktigt funktionshinder som lagen beskrev. Däremot ansåg inte länsrätten att det fanns stöd i utredningen för att Kents funktionshinder förorsakade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen så att han därmed hade ett omfattande behov av stöd och service. När fallet överklagades till kammarrätten avslag domstolen överklagandet utan något tillägg.

Regeringsrätten ansåg att det vara ostridigt att Kent var gravt synskadad och dessutom i behov av ledsagarservice. Frågan var huruvida detta skulle erbjudas enligt LSS. Tidigare praxis har fastslagit att synskadade var del av personkretsen enligt LSS. Vidare uttalade sig även Socialstyrelsen sig i fallet och ansåg att med tanke på Kents dagliga svårigheter och hans grava synskada bör han anses tillhöra LSS:s personkrets.

Med LSS skulle kretsen av funktionshindrade utvidgas så att fler omfattades av lagen. Syftet med ledsagarservice var ursprungligen att se till att gravt synskadade skulle få hjälp. Enligt regeringsrätten innebar inte detta att gravt synskadade per automatik tillhörde LSS:s personkrets. Istället ansåg regeringsrätten att det fanns flera anledningar till att Kent inte skulle anses ha sådana betydande svårigheter i den dagliga livsföringen så att han skulle vara berättigad till LSS:s insatser Kent klarade sig utan hemtjänst och den dagliga skötseln i hemmet på egen hand. Kent kunde gå till närliggande affär och inhandla livsmedel och klarade av promenader i närområdet. Kent ansågs inte tillhöra LSS:s personkrets och överklagandet avsågs.

Fallet om 81-åriga Kent har blivit grundpelarna för hur gravt synskadade ska bedömas i domstolen. Förarbetena talar emot en uppdelning av rekvisiten. Trots detta har en klar uppdelning skett mellan å ena sidan funktionshindrets varaktighet och å andra sidan de betydande svårigheterna. Regeringsrätten påpekar dessutom till och med själv att de bryter mot tidigare fastlagd praxis utan att egentligen förklara varför detta har skett. Inte heller har det skett en bedömning av personkretstillhörigheten i relation till ledsagarservicen utan ledsagarservicen nämns endast som hastigast. Lagstiftningen och dess förarbeten har dock varit otydliga. Det står väldigt lite skrivet om ledsagarservice i förarbetena. I relation till ledsagarservicen, som framförallt är till för förflyttning utomhus, kan det kännas onödigt att bedöma huruvida någon kan städa i sin egen lägenhet. Vad som egentligen ska tas med i bedömningen har lämnats osagt. Därför har detta gett domstolen frihet att tolka in bland annat städning, trots att den enskilde endast behöver stöd utanför sitt hem.

3.2.2 HFD 2011 ref. 36

Charlotte hade retinitis pigmentosa, en fläckvis synnedsättning som gjorde att hon inte hade något mörkerseende och bländades av sol och snö. Charlotte hade en treårig son som hon inte kunde ta till tandläkaren eller på fritidsaktiviteter på egen hand och behövde därför en ledsagare. Ledsagarservicen som hon hade med stöd av SoL innebar att hon inte fick stöd för sin son och att sonen träffade ett stort antal nya människor på kort tid. Charlotte klarade av hygien- och toalettbestyr samt klädsel av sig själv. Hon kunde föra sin egen talan och kommunicera. Charlotte kunde dock inte laga mat, läsa sin post eller gå utanför sitt hem utan ledsagning.

Förvaltningsrätten ansåg att sjukdomen kunde variera beroende på person men att Charlotte hade ett varaktigt funktionshinder då sjukdomen inte hade någon effektiv behandling. Charlotte behövde stöd både i hemmet och utanför hemmet för att klara vardagssituationer som matlagning, städning,

och förflyttning utomhus. Även det faktum att Charlotte inte kunde tillgodose barnets behov ansågs vara av vikt, då denna hjälp behövdes dagligen och i olika sammanhang samt miljöer. På grund av Charlottes funktionshinder kunde hon inte klara av vardagsbestyr som andra klarade av på egen hand. Hennes funktionshinder förorsakade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Därmed hade hon ett omfattande behov av stöd och service. Med detta ansågs Charlotte tillhöra LSS:s personkrets och att hon skulle beviljas ledsagarservice. Kammarrättens motivering var lik förvaltningsrättens, där sonens praktiska omsorg nämndes. Kammarrätten kom fram till samma slutsats som förvaltningsrätten.

HFD ansåg att frågan i målet handlade om sonens behov av omsorg och tillsyn skulle påverka bedömningen om huruvida Charlotte tillhörde personkretsen enligt LSS. HFD ansåg likt underinstanserna att funktionshindret var varaktigt. Då det inte fanns något skrivet av lagstiftaren angående ledsagarens funktion i fråga om barnomsorg drog HFD paralleller till lagstiftarens syn på den personliga assistenten. Bland annat stod det skriver i förarbetena att barnets behov av stöd vilar på kommunens socialtjänst och inte den personliga assistenten.⁸⁰ HFD ansåg att förarbetena tydde på att insatserna som gavs med stöd av LSS skulle tillgodose den funktionshindrades egna behov och att andras behov inte kunde beaktas vid prövningen om den enskilde tillhörde personkretsen.

HFD anförde vidare att ett friskt barns behov av omsorg och tillsyn var övergående. Om den enskilde hade ett tillfälligt funktionshinder ansåg denne inte tillhöra LSS:s personkrets. HFD ansåg att detta även måste gälla följderna av funktionshindret. Även på grund av detta ansåg HFD att sonens behov, som alltså endast var tillfälligt, inte kunde inverka på bedömningen. Utredningen i övrigt ansågs inte stödja det faktum att Charlotte hade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen eller ett omfattande behov av stöd och service. Charlotte ansågs inte tillhöra LSS:s personkrets.

⁸⁰ Prop. 1992/93:159 s. 176.

Intresset i fallet ligger i bedömningen av barnets behov. HFD jämför vad förarbetena uttalar sig om den personliga assistenten med ledsagaren, utan att hänvisa till den del där det står att det är av vikt att barnet får träffa så få personer som möjligt. Problemet ligger inte endast i att denna del gås förbi utan att bemötas, utan även i en kontradiktion i förarbetena. Förarbetena förklarar att om en funktionshindrad förälder inte kan ta hand om barnets omvårdnad ska detta ingå i den personliga assistentens uppgifter. 110 sidor senare förklarar förarbetena att barnets omvårdnad inte ingår i den personliga assistentens uppgifter utan är istället en fråga för socialen.⁸¹ Det blir sedan ytterligare fler problem, när det i andra rättsfall visar sig att ett barns omvårdnad visst kan tas med i bedömningen, om det istället handlar om hur många timmar ledsagarservice den enskilde har rätt till.

3.2.3 RÅ 2001 ref. 33

Till stora delar hamnar fallet utanför uppsatsens ämnesområde. Därför presenteras endast detta utdrag.

Det står enligt Regeringsrättens mening klart att (namn) har ett stort och varaktigt funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande. I förarbetena till lagstiftningen anges också som exempel på personer med sådana funktionshinder bl.a. människor med grava syn- eller hörselskador (prop. 1992/93:159 bilaga 1 s. 55). Sådana personer tillhör dock inte utan vidare personkretsen i 1 § 3. Som framgått av den nyss återgivna lagtexten gäller som ytterligare förutsättningar härför att funktionshindren förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Rättsfallet bekräftar det faktum att även om gravt synskadade räknas upp som exempel är dessa inte omfattade av lagen utan vidare prövning. Regeringsrätten anser att lagstiftningen visar på att det krävs något mer än

⁸¹ Jfr prop. 1992/93:159 s. 66 med s. 176.

endast den grava synskadan för att dessa personer ska tillhöra personkretsen. Om detta är i enlighet med lagstiftarens intentioner är svårt att säga.

3.2.4 Kammarrätten i Sundsvall mål nr 284-14

Fallet handlar till stora delar om ett löpande gynnande beslut, som faller utanför uppsatsens avgränsningar. Vid ett senare tillfälle har HFD bedömt att om en kommun har fortsatt utföra en insats efter tidsbegränsningen har löpt ut så innebär detta inte att den enskilde har rätt till insatsen tills vidare.⁸² Fallet är dock fortfarande av intresse då det visar på att ett barns omsorg kan tas med i bedömningen om det handlar om hur många timmar ledsagarservice den enskilde ska ha rätt till.

Charlotte var blind sedan 11 års ålder. Hon arbetade som sjukgymnast och klarade sina vardagsrutiner samt personliga behov självständigt. Med ledarhund kunde hon gå på promenader på intränade promenadvägar men kunde inte ta raska motionspromenader eller vistas i okända miljöer utan hjälp. Tidigare hade Charlotte ett beslut som beviljade henne ledsagarservice i 75 timmar per månad enligt LSS. Beslutet löpte ut 2003 men omprövades inte förrän 2012. Vid omprövningen beviljades Charlotte ledsagarservice i 46 timmar per månad i fem månader framöver. Charlotte motsatte sig detta och ansåg sig ha rätt till ledsagarservice i 60 timmar per månad. Eftersom hennes behov hade minskat då hennes dotter hade växt upp behövde hon inte lika många timmar längre.

Förvaltningsrätten ansåg att beslutet kunde omprövas även efter förfallodatumet. Att beslutet inte omprövades inom tidsramen gjorde inte att beslutet blev ett löpande gynnande beslut. Förvaltningsrätten diskuterade vidare vilka som hade rätt till ledsagarservice. Enligt utredningen var Charlottes funktionshinder stort och varaktigt men förorsakade henne inte betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Därmed hade hon inte ett

⁸² HFD 2016 ref. 7.

omfattande behov av stöd och service samt ingen möjlighet till att få ledsagarservice enligt LSS.

Kammarrätten ansåg att på grund av att beslutet omprövades så långt efter utsatt tid och på grund av ordalydelsen i beslutet kunde nämnden inte basera sin omprövning på förbehållet i beslutet. Hjälpinsatsen blev därför en fortlöpande hjälpinsats utan tidsbegränsning. En ändring av detta krävde starka skäl, i form av bland annat att behovet hade väsentligen förändrats. I fråga om Charlottes synnedsättning hade ingen förbättring skett. Dock så behövde Charlotte inte längre hjälp med sin dotter, vilket domstolen ansåg vara en väsentlig förändring. Hur många timmar av ledsagarservicen som gick åt dotterns omvårdnad hade nämnden inte styrkt och därför beviljades Charlottes begäran om 60 timmar i månaden.

Fallet kan kopplas till HFD 2011 ref. 36, där barnets omvårdnad inte skulle tas med i bedömningen om huruvida den enskilde hade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Detta visar på att även om barnets omvårdnad inte kan tas med i bedömningen om personkretstillhörigheten så kan detta ändå påverka hur många timmar den enskilde har rätt till. Ett barns uppväxt anses också vara en del av att behovet har väsentligen förändrats.

3.2.5 RK 2006:3405

Kent ansökte om både personlig assistans och ledsagarservice och fick avslag av socialnämnden. Kent hade Usher 2, vilket var en sjukdom som gjorde att han hade grava syn- och hörselnedsättningar. På grund av sjukdomen blev synen sämre med tiden. Han kunde bland annat äta själv, klä på sig, duscha och se lite framför sig. Kent hade svårt att vistas ute bland andra människor. Han kunde inte arbeta på grund av sin sjukdom. Han hade en fru som fungerade som ledsagare.

Kent hade två läkarutlåtande. I det första läkarutlåtandet förklarades Kents sjukdomstillstånd och läkarna såg ingen förbättring. I det andra

läkarutlåtandet förklarades det att Kent inte hade någon ledsyn och hade svårt se i dagsljus. Vid mörker och skymning var han helt blind. Han hade tidigare kunnat läsa läppar men med en försämrad syn hade han svårare att förstå andra och kommunicera. Kent behövde familjen dagligen för att klara sig och för att promenera. När han bodde i Botkyrka kommun hade han personlig assistent i 20 timmar per vecka. I intyget från Botkyrka kommun förklarades det att utan hjälpen kunde han bli isolerad och känna utanförskap.

Länsrätten ansåg att funktionshindret var varaktigt och att sjukdomen gjorde att Kent behövde hjälp i den dagliga livsföringen. Utredningen och läkarintygen visade dock inte på att Kents funktionshinder var så stort att det förorsakade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Därmed hade han inte ett omfattande behov av stöd och service och tillhörde inte personkretsen.

Vid överklagandet till kammarrätten lämnade Kent in ytterligare utlåtandet från läkare, psykologer, pedagoger och en kurator vid Dövblindteamet i Stockholms län. En specialist i audiologi förklarade att det inte gick att bedöma Kents problem efter ett möte, som var det socialnämnden hade gjort i sin ADL-bedömning. Istället krävdes det stor kunskap och lång erfarenhet för att korrekt bedöma Kents hjälpbehov. Utlåtanden visade entydigt på att Kent hade balanssvårigheter och svårt att kommunicera med omvärlden samt att förflytta sig, vilket riskerade att göra honom isolerad från omvärlden.

Kammarrätten höll med om att med Kents kommunikationssvårigheter riskerade han att isoleras. Att han inte heller kunde förflytta sig på egen hand i okända miljöer och att han hade vissa problem i vardagsrutinen ansågs vara av vikt i bedömningen. Den medicinska utredningen och utredningen i övrigt visade på att samtliga rekvisit hade uppfyllts och Kent tillhörde personkretsen.

Fallet visar på att intyg kan vara av vikt vid bedömningen om synskadades rätt till ledsagarservice med stöd av LSS. Rättsfallet visar dock även på att trots att någon både kan ha synskador i kombination med hörselskador så innebär detta inte per automatik att denne har rätt till LSS:s insatser.

3.2.6 Kammarrätten i Göteborg mål nr 5340-14

Charlotte var en blind flicka som ansökte om ledsagarservice i två timmar per skoldag för att få hjälp till och från skolan. Skolan i fråga var anpassad efter blinda barn för att de skulle få självförtroende och bli självständiga.

Socialnämnden grundade sitt beslut i att Charlotte hade ett behov av LSS och ledsagarservice men att det låg inom föräldrarnas ansvar att ta barnet till och från skolan. Eftersom parterna inte var oense om att Charlotte tillhörde personkretsen ansåg förvaltningsrätten det klarlagt att Charlotte hade rätt till LSS:s insatser.

Ledsagarservice hade inte diskuterats extensivt i förarbetena. Insatsen var enligt tidigare praxis till för en begränsad insats för enklare aktiviteter. De aktiviteter som förarbetena nämnde som exempel var enligt förvaltningsrätten på inget sätt en uttömmande lista. Det viktiga var, enligt förvaltningsrätten och tidigare praxis, att jämföra behovet med livsföringen hos en utan funktionshindret. Förvaltningsrätten ansåg att på dessa grunder hade Charlotte rätt till ledsagning.

När det kom till föräldraansvaret var det viktigt att komma fram till huruvida hjälp till och från skolan föll inom ansvaret för tillsyn som behövs med hänsyn till Charlottes ålder, utveckling och övriga omständigheter. Enligt förvaltningsrätten kunde ett barn på 12 år, vilket var Charlottes ålder, utan funktionshinder ta sig till och från skolan själv. Eftersom Charlottes behov inte faktiskt tillgodosågs på något annat sätt hade hon rätt till ledsagarservice. Kammarrätten instämde med förvaltningsrättens bedömning och avsåg socialnämndens överklagande.

Rättsfallet handlar om föräldraansvaret och är i enlighet med förarbetena. Rätten till LSS:s insatser kan, enligt förarbetena, inskränkas om behovet ska tillgodoses genom föräldraansvaret. Det är vidare även i enlighet med LSS:s syfte att en funktionshindrad individ ska ha rätt till insatsen, eller ledsagarservicen som detta handlar om, om en person i samma ålder utan funktionshindret hade klarat sig själv. Ledsagarservicen diskuteras dock sparsamt i förarbetena, vilket gör att domstolen får tolka in att ledsagarservicen verkar vara till för enklare aktiviteter.

3.2.7 Kammarrätten i Göteborg mål nr 1758-14

Charlotte var en blind kvinna med avancerad allergi mot pälsdjur, vissa födoämnen, doftämnen och pollen. Tidigare hade Charlotte fått ledsagning enligt LSS, men när hon flyttade till en annan stadsdel bedömdes hon inte längre tillhöra LSS:s personkrets. Hon fick avslag om sin ansökan om ledsagarservice enligt LSS och fick istället insatsen beviljad med stöd av SoL.

Charlotte presenterade ett intyg från en synpedagog som ansåg henne ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. De vardagliga rutinerna tog dubbelt så lång tid om hon utförde dem på egen hand. Charlotte kunde inte sätta på spis eller mikrovågsugn och hon kunde inte handla i mataffären själv. Detta berodde bland annat på hennes allvarliga allergier som gjorde det av största vikt att hon tog rätt produkt. Charlotte behövde även ledsagning för att utöva sin träning, där hon befann sig på elitnivå, och för sina universitetsstudier. Hon kunde inte öppna sin post utan hjälp och inte heller läsa tidningar. De hjälpmedel hon hade tog tid att lära sig och hon var tvungen kontinuerligt byta ut dem. Enligt nämnden kunde hon dock sköta sin personliga omvårdnad, ta hand om sin bostad i stor utsträckning och kommunicera med andra.

Förvaltningsrätten ansåg det ostridigt att Charlottes funktionshinder var varaktigt och att det inte berodde på normalt åldrande. Till viss del behövde

hon hjälp för att klara sin dagliga livsföring. Hon kunde dock på egen hand ta hand om sin personliga hygien, klä av och på sig och kommunicera med andra. På grund av detta var Charlottes funktionshinder inte så stort att det förorsakade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Charlotte hade därför inte ett omfattande behov av stöd och service. Hon ansågs inte tillhöra LSS:s personkrets.

Kammarrätten bedömde att Charlottes funktionshinder var ett stort och varaktigt funktionshinder. Att bedömningen i huruvida Charlotte tillhörde personkretsen ändrade sig när hon flyttade var på inget sätt anmärkningsvärt. Bedömningen hade utgångspunkt i den enskildes aktuella livssituation och kunde därför variera med tiden, utan att funktionshindret i sig hade förändrats.

Trots att Charlottes allvarliga allergier inte var ett funktionshinder enligt lagens mening räknades de in som omständigheter som förstärkte behovet av stöd och service, bland annat vid matinköp. Hon behövde även omfattande stöd och hjälp för att fullfölja sin utbildning, förflyttning utomhus och i okända miljöer inomhus samt för att fortsätta med sin idrott. Vid skötsel av bostaden och matlagning fanns stora behov av hjälp. På grund av dessa anledningar ansåg kammarrätten att Charlotte hade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Behovet av stöd och service ansågs därför omfattande. Kammarrätten ansåg Charlotte tillhöra LSS:s personkrets.

Rättsfallet visar på att en kombination av hinder, som var och för sig inte gör att den enskilde har rätt till ledsagarservice, kan tillsammans göra att den enskilde har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. I detta fall var Charlottes allvarliga allergier sådana omständigheter som visade på att hennes behov av stöd var stort. Att endast ha något utöver grav synskada innebär dock inte att den enskilde tillhör personkretsen. I rättsfallen nedan finns det flera som är bland annat döva eller rullstolsbundna utöver sin

grava synskada och som inte anses ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.

3.2.8 Kammarrätten i Göteborg mål nr 388-13

Till följd av grön starr, åldersförändringar av gula fläcken och grå starr hade Charlotte en synskada. På ena ögat var synskärpan nedsatt och på andra kunde hon endast se handrörelser. Charlotte tog sig fram med käpp och hade beviljats färdtjänst, ledsagning och hemtjänst med stöd av SoL. Eftersom närminnet hade blivit sämre hade hon svårare att komma ihåg var hon hade lagt saker i sin lägenhet. Charlotte ansåg sig dessutom inte kunna fortsätta med sin fritidsaktivitet. Ledsagning behövdes till att ta sig till och från affärer, post, apotek, bank, bibliotek och för att inköpa kläder. Charlotte behövde även ledsagning för att promenera i närområdet. Hon hade ett intyg från en specialistläkare som förklarade sjukdomarna.

Förvaltningsrätten ansåg det vara klart att Charlottes funktionshinder till stora delar inte berodde på normalt åldrande och var dessutom varaktigt. Förvaltningsrätten ansåg inte att det hade framkommit att Charlottes funktionshinder var stora och förorsakade henne betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Charlotte kunde, trots sitt funktionshinder, sköta sin hygien, toalettbestyr, av- och påklädning, förflytta sig i hemmet och äta själv. Charlottes behov var främst ledsagning utanför hemmet och att klara sig i trafiken. Funktionshindret ansågs förorsaka Charlotte svårigheter men ansågs inte vara så stort. Det förorsakade inte betydande svårigheter i den dagliga livsföringen i lagens mening. Hon ansågs inte tillhöra LSS:s personkrets. Kammarrätten gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och alltså tillhörde Charlotte inte LSS:s personkrets.

Detta fall visar på att trots att den enskilde endast begär stöd av hjälp med förflyttning utomhus tas andra områden av den dagliga aktiviteten med. Förarbetena har ingen uttömmande lista på vad som ska tas med i bedömningen om personkretstillhörighet. Domstolarna har utöver de

områden som har nämnts i förarbetena tagit med huruvida den enskilde har problem med matlagning och påklädning, trots att detta inte har med ledsagarservicen att göra. Inte heller tar rätten upp huruvida Charlotte hade problem med kommunikation, som bland annat ingår i rekvisitet omfattande behov av stöd och service.

3.2.9 Kammarrätten i Göteborg mål nr 1087-13

Charlotte var 79 år och led av både synnedsättning och ledgångsreumatism. Synnedsättningen gjorde henne i praktiken blind på ena ögat och hon hade kikarsynfält på andra. Charlotte var dessutom rullstolsbunden. Hennes funktionsnedsättning hade försämrats de senaste tio åren. Hon hade tidigare ledsagarservice tio timmar i veckan, som hon använde bland annat för att gå ut och fika samt för att besöka olika musik- och teaterarrangemang.

Charlotte klarade till viss del att sköta om sig själv med hjälpmedel som bland annat duschpall, rullstol och griptång. Hon fick dock stöd från sina grannar och vänner för sin personliga omvårdnad.

Ett intyg bifogades som förklarade Charlottes synnedsättning och ledgångsreumatism. Det förklarades även att hon hade svårigheter att förflytta sig över huvud taget och att hon hade ett hjälpbehov vid personlig omvårdnad. Två specialistläkare uttalade sig och förklarade att Charlottes funktionsnedsättning påverkade hennes vardag.

Förvaltningsrätten ansåg att Charlottes funktionshinder hade pågått i många år och inte berodde på normalt åldrande. På grund av den försämring som hade skett de senaste tio åren kunde förvaltningsrätten inte bedöma huruvida de betydande svårigheterna i den dagliga livsföringen berodde på normalt åldrande eller på funktionshindret. Inte heller ansåg förvaltningsrätten att det var bevisat på vilket sätt och i vilken omfattning Charlotte behövde hjälp med sina grundläggande behov. Charlotte ansågs inte tillhöra LSS:s personkrets.

Kammarrätten ansåg att intygen och utredningen i övrigt visade på att Charlottes funktionshinder inte berodde på normalt åldrande och dessutom var stora. Frågan blev då om Charlotte ansågs ha sådana betydande svårigheter i den dagliga livsföringen att hon hade ett omfattande behov av stöd och service. Hon klarade av till större del att självständigt klä på och av sig, sköta sin hygien, laga mat till viss del samt att äta, och slutligen att förflytta sig inomhus. Hennes behov var främst ledsagning utanför hemmet där hon vistades i miljöer som inte var anpassade efter hennes funktionshinder. Utredningen gav inte tillräckligt med stöd för att Charlotte hade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen för att anses tillhöra LSS:s personkrets. Det hade inte heller framkommit att hon hade ett omfattande behov av stöd och service.

Rättsfallet visar att när den enskilde har uppnått en viss ålder kan konsekvenserna av den grava synskadan ifrågasättas, trots att synskadan uppkom före ålderns höst och trots att en försämring har skett. Rätten har förklarat att detta beror på att en tidigare bedömning inte kan beaktas utan att bedömningen måste utgå ifrån den nuvarande situationen. Den enskilde kan alltså bli utan ledsagarservice vid en omprövning. Omprövningsrätten finns med i förarbetena, men hur detta korrelerar med de goda levnadsvillkoren och den varaktighet som detta ska medföra går inte att säga.

3.2.10 Kammarrätten i Jönköping mål nr 1028-15

Charlotte var en kvinna som blev gravt synskadad på mycket kort tid. Hon kunde inte förflytta sig utomhus eller i okända miljöer inomhus. Hon hade svårt med mathållningen och kunde inte handla mat i affären själv. All kommunikation förutom skriftligt klarade hon av. Charlotte kunde sköta om bland annat sin hygien, toalettbestyr och på- och avklädning. Hon hade tidigare haft insatser med stöd av LSS i form av 25 timmars ledsagarservice i veckan i cirka fem år. När hon ansökte om ledsagarservice med stöd av

LSS igen var hon cirka tjugo år och fick därför ansöka hos en annan förvaltning, där hon fick avslag.

En skrivelse från en sjukgymnast bifogades. Charlotte beskrevs som deprimerad då hennes liv hade blivit mycket passivt. Hon hade även en underbensprotes som försvårade förflyttningen. För att undvika depression och för att minska smärtan i benet behövdes fysisk aktivitet.

Förvaltningsrätten ansåg att funktionshindret var varaktigt och stort. Förvaltningsrätten noterade att Charlotte inte kunde förflytta sig utomhus, kommunicera genom skrift och var i behov av att vara aktiv. Trots hennes synnesättning klarade hon dock i stora drag att ta hand om sig själv och hemmet. Hon behövde inget dagligt stöd för hygien, klädsel, mat eller förflyttning inomhus. Trots hennes återkommande behov i vardagen ansåg förvaltningsrätten inte svårigheterna i den dagliga livsföringen vara betydande eller att hon hade ett omfattande behov av stöd och service. Charlotte tillhörde inte personkretsen. Kammarrätten gjorde samma bedömning som förvaltningsrätten och förklarade att Charlotte inte tillhörde LSS:s personkrets.

Detta fall är av intresse då den enskilde hade intyg om att både vara deprimerad och att hon hade smärtor i benet. Ledsagarservicen är bland annat till för att den enskilde ska kunna bryta sin isolering. Isolering påverkar depressioner starkt och det faktum att Charlottes åkommor inte togs med i bedömningen tyder på att det är svårt att veta vad som tas med i bedömningen. Detta kan jämföras med tidigare rättsfall där allergierna ansågs påverka den dagliga livsföringen, men inte depressioner.

3.2.11 Kammarrätten i Stockholm mål nr 8764-

15

Charlotte var blind, hade precis flyttat och dessutom nyligen förlorat sin make. Hon ansökte därför om ledsagarservice och kontaktperson. Charlotte kunde kommunicera muntligt och läsa punktskrift. Charlotte kunde sköta om sin personliga hygien och delar av hushållet. För att kunna delta i samhällslivet behövde hon dock ledsagning då hon inte ens kunde gå i närområdet ensam. Att använda sig av spis och tvättmaskin var omöjligt då dessa inte hade punktskrift.

Tidigare hade förvaltningsrätten bedömt i ett annat mål att Charlotte inte tillhörde LSS:s personkrets. Eftersom tillhörigheten hos personkretsen kunde ändras med tiden ansåg domstolen dock att de skulle pröva personkretstillhörigheten igen. Förvaltningsrätten ansåg att Charlotte hade ett funktionshinder som inte berodde på normalt åldrande. Av det som framgått av utredningen ansåg inte förvaltningsrätten att Charlotte hade sådana betydande svårigheter i den dagliga livsföringen eller ett så omfattande behov av stöd och service som lagen krävde.

Kammarrätten ansåg att Charlotte hade ett stort och varaktigt funktionshinder som inte berodde på normalt åldrande. Kammarrätten ansåg det utrett att Charlotte tidigare hade skött vardagssysslorna tillsammans med sin make. Tillsammans hade de handlat, lagat mat, tvättat och städat. Hon blev isolerad i lägenheten då hon inte vågade gå ut själv.

Efter makens bortgång befann sig Charlotte i en svår och utsatt situation, men kammarrätten ansåg detta vara ett övergående behov av stöd och service. Charlottes svårigheter i vardagen ansågs inte vara betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och hon hade inte ett omfattande behov av stöd och service.

Rättsfallet visar än en gång på ett övergående behov av stöd och service faller utanför lagens tillämpningsområde, likt i HFD 2011 ref. 36 där det var frågan om ett övergående behov av omsorg av ett barn. Detta framgår inte

av förarbetena, utan är någonting som domstolen har tolkat in. Istället står det i förarbetena att funktionshindret inte ska vara övergående, och domstolen tolkade detta som att det även måste gälla dess konsekvenser i ett tidigare rättsfall. Vi kan även nu se ett mönster bland rättsfallen att domstolen inte alltid knyter an till den enskilda situationen, utan endast ibland gör svepande avgörande där det inte anses bevisat att det föreligger betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.

3.2.12 Kammarrätten i Stockholm mål nr 6028-15

Charlotte var en blind kvinna med diverse andra problem. Utredningen hade skett genom en ADL. I intyget förklarades det att Charlotte klarade till stora delar sin personliga hygien, på- och avklädning, toalettbesök och att röra sig i sin lägenhet. Vid duschning och påklädning av kläder med svår snörning behövde hon hjälp. På plan mark med rullator kunde hon gå cirka 200 meter med sällskap eller med orienteringskäpp. I okända miljöer behövde hon hjälp, både inomhus och utomhus. Detta kunde vara bland annat vid sociala aktiviteter och för att uträtta ärenden. Charlotte kunde tillreda enklare måltider och äta självständigt. Städning, tvätt, bäddning, matvaruhandling och hantering av varm mat krävdes att någon bistod Charlotte med hjälp.

Den första delen handlade om huruvida det var ett löpande gynnande beslut eller inte. Förvaltningsrätten kom fram till att det var ett tidsbestämt beslut. Frågan skulle istället handla om huruvida Charlotte tillhörde LSS:s personkrets eller inte.

Förvaltningsrätten ansåg det ostridigt att Charlotte hade ett varaktigt funktionshinder som inte berodde på normalt åldrande. Charlotte hade en medfödd ögonsjukdom som i princip gjorde henne helt blind. Hon hade dessutom problem med domningar, balansproblem, en benägenhet att få infektioner, ryggproblem och dammallergi. Förvaltningsrätten ansåg att intyget visade på att Charlotte påverkades starkt i flera livsområden

samtidigt och att hennes behov av hjälp var återkommande i den dagliga livsföringen. Enligt förvaltningsrätten var funktionshindret stort. Vidare skrev förvaltningsrätten

Eftersom hon har ett återkommande behov av stöd vid förflyttningar såväl utomhus som inomhus i icke tillrättalagda miljöer, ett visst behov av stöd vid dusch och påklädning samt ett stödbehov vid i princip alla vardagsbestyr och ärenden anser förvaltningsrätten att utredningen i målet ger stöd för att hennes funktionshinder medför betydande svårigheter i hennes dagliga livsföring och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

Förvaltningsrätten fann att Charlotte tillhörde LSS:s personkrets.

Kammarrätten ansåg att Charlotte hade ett varaktigt funktionshinder som inte berodde på normalt åldrande. Charlotte behövde till viss del hjälp, bland annat på grund av sin synskada, men kunde på egen hand sköta om exempelvis daglig personlig hygien, klädsel och toalettbesök. Hon kunde även förflytta sig inomhus med rullator och i viss mån utomhus med hjälpmedel. På så sätt kunde Charlotte på egen hand klara flera moment. Kammarrätten ansåg att det omfattande behov Charlotte hade inte kunde stödjas på utredningen i målet eller intyget. Därför ansågs inte Charlotte ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och behovet av stöd och service var inte omfattande. Charlotte tillhörde inte LSS:s personkrets.

Detta rättsfall, tillsammans med de två rättsfallen nedan, visar på en förändring av synen på gravt synskadade hos förvaltningsrätterna. Det är även intressant att förvaltningsrätten fokuserar på det Charlotte inte kan uträtta, medan kammarrätterna fokuserar på det Charlotte kan uträtta för att stödja sin argumentation. Intygen verkar här inte påverka kammarrättens bedömning, vilket det gjorde i RK 2006:3205. Vad kammarrätten söker i intygen för att de betydande svårigheterna i den dagliga livsföringen ska anses bevisats är svårt att säga.

3.2.13 Kammarrätten i Göteborg mål nr 1217-15

Charlotte ansökte om LSS:s i Alingsås då hon skulle flytta från Bollebygd kommun. I Bollebygd kommun hade hon 11 timmars ledsagarservice per vecka. Alingsås kommun ansåg inte henne tillhöra LSS:s personkrets.

Charlotte hade ingen ledsyn och kunde endast se skillnad på ljus och mörker.

Charlotte hade ingen möjlighet att veta om huruvida det var städat hemma, och när hon hade städat kunde hon inte veta huruvida det var rent. Hon hade svårigheter att laga mat då hon lätt brände sig eller skadade sig med kniv och sax. Charlotte kunde även gå vilse i sin egen lägenhet om hon gjorde en felberäkning om var hon var. Hon kunde även gå in i dörrkarmar och göra sig illa. Charlotte bodde ensam och kunde därför inte få hjälp av någon. På Charlottes arbetsplats kunde hon klara sig hjälpligt så länge hennes kollegor exempelvis inte hade glömt att stänga mikrovågsugnen, för då kunde hon gå in i den. Det krävdes både tid och koncentration för att hon skulle kunna utföra sina vardagssysslor. Charlotte kunde inte gå ut själv utöver cirka 15 meter. Hon hade ingen möjlighet till matvaruinhandling själv. Hon hade även fått på recept skrivet av en psykoterapeut att fysisk aktivitet skulle motverka hennes nedstämdhet. Charlotte hade tre intyg som bekräftade hennes sjukdomstillstånd och hennes återkommande problem i vardagen.

Förvaltningsrätten ansåg att utredningen visade på att Charlottes funktionshinder både var stort och varaktigt. Förvaltningsrätten ansåg vidare att Charlotte hade problem i alla moment i vardagen. Det som hon klarade själv var mycket få saker, och dessa tog längre tid, energi och koncentration än det hade tagit en person med synförmåga. Hennes problem innefattade även att inte kunna röra sig utanför sitt hem. Detta var problematiskt av flera anledningar. På grund av detta var det svårt att motverka hennes nedstämdhet, och hon kunde inte ta sig till och från arbetet själv. Samhällsinformation kunde hon inte heller ta del av och inte heller delta i fritidssysselsättningar.

Förvaltningsrätten jämförde fallet med RÅ 1999 ref. 54 med den 81-åriga mannen. Fallen kunde inte anses lika då Charlotte var i yrkesverksam ålder och livet för en pensionär och en person som arbetar skiljer sig åt markant. Mannen kunde röra sig utanför sin lägenhet både för matinhandling och promenader, vilket Charlotte inte kunde. Mannen hade dessutom en fru som erbjöd social stimulans, medan Charlotte var ensamstående och hade dessutom drabbats av nedstämdhet. Förvaltningsrätten ansåg att fallen skilde sig åt markant och att Charlotte därför ansågs ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Hon hade därmed ett omfattande behov av stöd och service och tillhörde därför LSS:s personkrets.

Kammarrätten ansåg att det var ostridigt att Charlottes funktionshinder var stort och varaktigt. Hon led även av nedstämdhet, men utredningen visade inte på omfattningen och varaktigheten av nedstämdheten. Vidare hänvisade kammarrätten till HFD 2011 ref. 36 med en kvinna som hade en treårig son. I målet var de avgörande omständigheterna att kvinnan var i behov av städning, mathållning och matinköp, klädvård, läsa sin post, förflyttning utomhus samt diverse andra ärenden. Detta ansåg kammarrätten liknade Charlottes fall. På grund av detta, samt på grund av RÅ 1999 ref. 54, ansågs inte Charlotte ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed inte omfattande behov av stöd och service. Charlotte ansågs inte tillhöra LSS:s personkrets.

Intresset i fallet ligger i det faktum att förvaltningsrätten försöker frångå tidigare fastställd praxis genom att argumentera utifrån skillnaderna i HFD-fallen men nuvarande fall. I detta fall ansåg även förvaltningsrätten att nedstämdheten var viktig för bedömningen vilket är mer förenligt med ledsagarservicens syfte om att bryta isolering och skapa sociala kontakter. Kammarrätten upphävde dock beslutet genom att hävda att det inte gick att se i vilken utsträckning nedstämdheten påverkade Charlotte. Vad som har påverkat denna förändring i syn går inte att säga.

3.2.14 Kammarrätten i Stockholm mål nr 8612-15

Charlotte hade en sjukdom som medförde att hon var döv och hade nedsatt balans. Dessutom hade Charlotte en ögonsjukdom som försämrade synen genom att minska synfältet till den grad att hon endast hade kikarsyn. Sjukdomen resulterade även i att Charlotte inte längre hade mörkerseende och kunde till slut leda till blindhet på båda ögonen.

Vid dövhet kunde detta till viss del kompenseras genom att studera något noggrannare med synen, något Charlotte inte kunde göra. Genom att både förlora hörsel och syn var det svårare för Charlotte att ta in information, kommunicera med andra och orientera sig och ta sig fram. Charlotte gick både in i ting och människor, och kunde inte höra bilar eller andra hinder på vägen. Hon kunde både läppläsa och teckenspråk, men hade svårigheter att förstå med tanke på hennes dåliga syn. Hon hade även svårigheter med städning, matlagning och handling.

Förvaltningsrätten ansåg att det var ostridigt att Charlotte hade ett varaktigt funktionshinder som inte berodde på normalt åldrande. Av utredningen hade det även framkommit att hennes funktionshinder var stort och förorsakade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Hon hade därmed ett omfattande behov av stöd och service. Charlotte ansågs tillhöra LSS:s personkrets.

Kammarrätten bedömde det ostridigt att Charlotte hade ett varaktigt funktionshinder som inte berodde på normalt åldrande. Av utredningen framgick att Charlotte hade svårt med att förflytta sig utomhus på egen hand, då hon varken såg objekt eller hörde bilar. Vid överklagandet påvisade socialnämnden vidare att Charlotte hade en arbetsplats där hon kunde kommunicera med sina kollegor genom att bland annat skriva lappar.

Eftersom Charlotte kunde kommunicera med teckenspråk, om än med svårigheter, och skriva lappar och e-post till sina kollegor ansåg

kammarrätten att Charlotte hade flera sätt att kommunicera med omvärlden. Hennes förmåga att kommunicera var därför inte starkt påverkad av hennes funktionshinder. Övriga vardagsrutiner som hygien, påklädning och matlagning klarade Charlotte själv. Funktionshindret medförde svårigheter men inte så att hennes förmåga påverkades starkt i alla livsområden. Trots förflyttningssvårigheterna ansåg kammarrätten att funktionshindret inte förorsakade betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Hon ansågs därmed inte ha ett omfattande behov av stöd och service. Charlotte omfattades inte av LSS:s personkrets.

I detta rättsfall visar domstolen än en gång på att nedsatt balans, dövhet och grav synskada i kombination inte gör att den enskilde har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Detta trots att förarbetena förespråkar att kombinationer av problem kan tillsammans utgöra betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Förvaltningsrätten gör som de två tidigare rättsfallen och försöker gå emot fastställd praxis.

3.2.15 Sammanfattning

För att läsaren lättare ska kunna förstå analysen ges här en kort översikt om vad domstolen har visat på i rättsfallen.

När det sker en bedömning om huruvida personer med grava synskador tillhör personkretsen enligt LSS är vissa rekvisit viktigare än andra. I alla fall anses den enskilde, vare sig det är en fråga om dövblindhet, synnedsättningar eller skador på ögonen på grund av sjukdomar, ha ett varaktigt funktionshinder. I vissa fall bedömdes funktionshindret även som stort. Vid högre ålder kan det uppkomma frågor om huruvida synnedsättningen beror på normalt åldrande, men nästan alltid är svaret nekande.

Det domstolarna bedömer mest är huruvida funktionshindret förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Ibland bedöms även frågan

om huruvida funktionshindret är stort, men båda dessa delar innefattar samma bedömningsgrunder. Det viktiga är huruvida personen kan ta hand om sin hygien, städa i hemmet, sköta om mathållningen, kommunicera, klädsel- och förflyttningsförmågan. Trots att hjälp med förflyttningen oftast är det människor vill ha när de ansöker om ledsagarservice är det inte det viktigaste i bedömningen av domstolen. Fall där förflyttning på egen hand utomhus i princip har varit omöjligt har inte gjort att den enskilde anses tillhöra personkretsen.

Att den enskilde tidigare har tillhört personkretsen enligt LSS behöver inte nödvändigtvis betyda att den enskilde tillhör LSS vid ett senare tillfälle. Hur länge en person har haft LSS har domstolen bedömt inte är av vikt då personkretstillhörigheten kan ändras med tiden. Ett barns behov inverkar inte på bedömningen om huruvida den enskilde tillhör LSS, men kan inverka på hur många timmar ledsagarservice den enskilde får.

Intyg kan inverka på bedömningen, men ett bifogat intyg behöver inte nödvändigtvis betyda att den enskilde har större möjligheter till att tillhöra personkretsen.

Det omfattande behovet som är det som tyder på att social kontakt behövs genom bland annat kommunikation behandlas oftast inom de betydande svårigheterna i den dagliga livsföringen.

4 Förutsättningar för tillgång till ledsagarservice

I denna analysdel ska den första frågeställningen, samt dess underfrågeställningar, att besvaras.

För att en person med grav synskada ska ha rätt till LSS:s insatser måste den enskilde bedömas tillhöra den tredje personkretsen. I den tredje personkretsen räknas till och med gravt synskadade upp som ett exempel på människor med stora funktionshinder. Trots detta har HFD uttalat sig om frågan och kommit fram till att enbart funktionshindret i sig betyder inte att den enskilde automatiskt tillhör personkretsen.⁸³ Eftersom lagstiftaren uttryckte sig vagt har det funnits en möjlighet för domstolen att tolka in detta i lagen, då lagstiftaren sedan har förklarat att alla rekvisit ska vara uppfyllda. Att vissa domstolar dock ändå tolkar det som att en grav synskada inte är ett stort funktionshinder kan dock anses gå emot lagstiftarens intentioner.⁸⁴ Den enskilde ska vidare ha ett varaktigt och stort funktionshinder som inte beror på normalt åldrande. En grav synskada kan vara allt ifrån kikarsyn till blindhet. Den grava synskadan har visat sig alltid bedömas vara ett varaktigt funktionshinder. Oftast bedöms det även inte bero på normalt åldrande. Om en gravt synskadad person är äldre kan det dock ifrågasättas om det är funktionshindret eller åldern som gör att den enskilde har svårigheter i vardagen.⁸⁵

Funktionshindret ska inte vara tillfälligt enligt förarbetena, och enligt praxis ska inte heller konsekvenserna av funktionshindret vara övergående. I praxis går detta att se när en kvinna behövde hjälp med att ta hand om sitt barns omvårdnad. Barnets omvårdnad ansågs vara tillfälligt och kunde därför inte inverka på bedömningen.⁸⁶ I fallet i fråga var HFD noga med att hänvisa till

⁸³ RÅ 2001 ref. 33.

⁸⁴ RK 2006:3405.

⁸⁵ Kammarrätten i Göteborg mål nr 1087-13.

⁸⁶ HFD 2011 ref. 36.

förarbetena angående personlig assistans där det inte ingick i den personliga assistentens uppgift att sköta om ett barn. Den del av förarbetena som talar för att ett barn endast ska träffa ett begränsat antal vuxna när föräldern är funktionshindrat togs dock inte alls upp. Att en personlig assistent enligt förarbetena bör hjälpa till med omvårdnaden av barnet togs inte heller upp av HFD. Det finns alltså en motstridighet om vad som gäller med omvårdnaden av ett barn. Om en gravt synskadad förälder dock anses tillhöra personkretsen enligt kommunens bedömning kan ett barns omvårdnad räknas in i de timmar ledsagarservice som den gravt synskadade föräldern har rätt till. Huruvida ett barns omvårdnad påverkar bedömningen är svårt att säga.

Den enskilde ska vidare ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och ett omfattande behov av stöd och service. I praxis har detta varit tyngdpunkten när det gäller att bedöma om en gravt synskadad person tillhör personkretsen eller inte. Praxis har i vissa fall tolkat in både hur stort funktionshindret är och det omfattande behovet av stöd och service i begreppet betydande svårigheter. Vad som påverkar här kan vara att personen kan promenera i närområdet och inhandla matvaror⁸⁷, hygien, toalettbestyr, kommunikation, matlagning och förflyttningssvårigheter. Även skötsel av hemmet, som räknas upp som exempel i förarbetena, har varit någonting praxis har räknat in. Praxis har gjort en klar uppdelning mellan insatsen som söks och personkretstillhörigheten. Att en person i princip inte kan förflytta sig utanför sitt hem utan hjälp när denne har ansökt om ledsagarservice har inte varit av största vikt, trots att den enskilde inte hade begärt något annat än hjälp att förflytta sig.⁸⁸ Istället var exempelvis kommunikationen av större vikt, kanske för att påtala att det inte fanns en risk för isolering. Förarbetena är bristfälliga i sitt uttalande om ledsagarservice, men det kan tolkas att det viktiga är att få ut den enskilde ur sitt hem och ut i samhället. Praxis lägger dock tyngdpunkten på inre faktorer, som saker som sker i hemmet och kommunikation.

⁸⁷ RÅ 1999 ref. 54.

⁸⁸ Kammarrätten i Stockholm mål nr 8612-15.

En kombination av skador kan göra det lättare för en person med grav synskada att ansöka om LSS:s insatser, då dessa kan medföra betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Dock så har det visat sig i praxis att dövblindhet i sig inte är tillräckligt⁸⁹ och inte heller kombinationen att vara rullstolsbunden, att ha synskador och att ha ledgångsreumatism⁹⁰. Att ha en kombination av problem med domningar, balansproblem, en benägenhet att få infektioner, ryggproblem och dammallergier är inte heller tillräckligt för att personen ska anses ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.⁹¹ Däremot kan allvarliga päls- och matallergier i kombination med en grav synskada göra att den enskilde sammantaget anses ha betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.⁹² Alltså går det inte att säga att endast för att den enskilde har flera problem har denne rätt till LSS:s insatser, utan det krävs att domstolen bedömer den enskilde ha betydande svårigheter på grund av funktionshindret.

Förarbetena talar starkt emot att dela upp rekvisiten då dessa påverkar varandra. I domstolen har dock en rätt klar linje dragits. Funktionshindrets varaktighet och problem i den dagliga livsföringen samt det omfattande behovet av stöd och service står på två olika sidor. Detta gör att majoriteten av praxis bedömer dessa var och för sig. Omfattande behov av stöd och service nämns inte alltid, men de frågor som har tagits upp i förarbetena bedöms oftast inom betydliga svårigheter i den dagliga livsföringen. Personkretsen ska även bedömas i samband med den insats som söks, vilket inte heller har gjorts i de flesta fallen av domstolen. Istället har det skett en bedömning på personkretstillhörighet för sig.

Intyg som bifogas av den enskilde kan påverka bedömningen i den mån det går att bevisa att den enskilde har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Det krävs dock ett stort antal intyg som alla tyder på betydande

⁸⁹ Kammarrätten i Stockholm mål nr 8612-15.

⁹⁰ Kammarrätten i Göteborg mål nr 1087-13.

⁹¹ Kammarrätten i Stockholm mål nr 6028-15.

⁹² Kammarrätten i Göteborg mål nr 1758-14.

svårigheter i den dagliga livsföringen. Ett bifogat intyg har i flera rättsfall inte påverkat domstolens bedömning i så stor mån att den enskilde har ansetts tillhöra personkretsen.⁹³ Endast i ett fall har domstolen bedömt att med stöd av de intyg som den enskilde har bifogat att det var bevisat att den enskilde har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen.⁹⁴ Vad som specifikt talade för den enskilde i dessa intyg går inte att urskilja i domskälen.

Insatsen som söks kan nekas om behovet faktiskt tillgodoses på något annat sätt. I endast ett av rättsfallen har detta blivit tillämpligt, och detta var även i samma rättsfall där det handlade om vad som ingår i föräldraansvaret när ett barn är funktionshindrat.⁹⁵ Om den enskilde har *möjlighet* att söka efter något annat, som exempelvis färdtjänst, så innebär detta inte att insatsen kan nekas. Om den enskilde har sökt och beviljats färdtjänst kan insatsen ledsagarservice nekas.

Att den enskilde har haft ledsagarservice enligt LSS i år innebär inte att den enskilde har tillgång till ledsagarservice i framtiden. Att personkretstillhörigheten omprövas är helt i enlighet med förarbetena, men insatserna ska enligt både lagen och förarbetena vara varaktiga. Genom detta ska den enskilde uppnå goda levnadsvillkor, vilket är en av grundpelarna för LSS. Individen ska vidare känna sig trygg och inte plötsligt stå utan insats trots att denne har behov till det. Hur omprövningsrätten korrelerar med de goda levnadsvillkoren har varken domstolen eller förarbetena tagit ställning till. I fråga om domstolarna kanske detta beror på att det i ytterst få fall sker en insatsprövning tillsammans med en bedömning om personkretstillhörigheten. Domstolarna anser kanske att endast personkretstillhörigheten ingår i det de ska pröva. En separation av personkretstillhörigheten och insatsprövningen är dock, enligt förarbetena, inte önskvärt. De goda levnadsvillkoren är framförallt ett riktmärke för hur

⁹³ Kammarrätten i Göteborg mål nr 1758-14, Kammarrätten i Göteborg mål nr 388-13, Kammarrätten i Göteborg mål nr 1087-13, Kammarrätten i Göteborg mål nr 1217-15.

⁹⁴ RK 2006:3405.

⁹⁵ Kammarrätten i Göteborg mål nr 5340-14.

insatserna ska utformas, men det går inte att undgå att förarbetena anser att tryggheten är bland de viktigare delarna. En person som har haft ledsagarservice med stöd av LSS och som plötsligt står utan denna hjälp kan inte anses vara tryggt. Inte heller kan det anses vara tryggt för den enskilde att utan förvarning få betala en avgift i månaden och dessutom få ett begränsat antal timmar.⁹⁶

Den enskilde kan inte ens förvänta sig att fortsätta tillhöra LSS:s personkrets om denne flyttar inom staden till en annan stadsdel.⁹⁷ Den enskilde måste också förvänta sig att personkretstillhörigheten omprövas när den enskilde övergår från att vara barn till vuxen.⁹⁸ Den trygghet som förarbetena talar om verkar alltså väga mindre än rätten till att ompröva personkretstillhörigheten.

Till och med då förvaltningsrätten inte ska bedöma frågan om huruvida en person tillhör LSS:s personkrets kan de bedöma att den enskilde inte tillhör personkretsen. Detta kan tyckas märkligt och förvaltningsrätten verkar vara lite väl ivrig för att bedöma att den enskilde inte tillhör LSS:s personkrets.⁹⁹ Dock så har förvaltningsrätterna under senare tid varit mer benägna att bedöma att gravt synskadade personen ska anses tillhöra LSS:s personkrets.¹⁰⁰ Kanske har förvaltningsrätterna börjat överväga om gällande praxis verkligen är den rätta tolkningen av förarbetena.

⁹⁶ Se nästa kapitel.

⁹⁷ Kammarrätten i Göteborg mål nr 1758-14.

⁹⁸ Kammarrätten i Jönköping mål nr 1028-15.

⁹⁹ Kammarrätten i Sundsvall mål nr 284-14.

¹⁰⁰ Kammarrätten i Stockholm mål nr 8612-15 (Juni 2016), Kammarrätten i Göteborg mål nr 1217-15 (December 2015), Kammarrätten i Stockholm mål nr 6028-15 (November 2015).

5 Ledsagarservice med stöd av SoL

Om den enskilde med en grav synskada inte anses tillhöra LSS:s personkrets blir den enskilde oftast erbjuden ledsagarservice med stöd av SoL. Detta kapitel kommer därför att ta upp relevanta delar ur SoL som visar på vad den enskilde kan förvänta sig när ledsagarservice med stöd av LSS inte längre är tillgängligt. Kapitlet tar upp bedömningen, ledsagarservicens utformning, kostnaden för ledsagarservice samt den skäligen levnadsnivån. Syftet med kapitlet är att läsaren ska få ett underlag på SoL:s utformning och så att läsaren sedan kan förstå jämförelsen i nästa kapitel mellan SoL och LSS.

5.1 Ledsagarservice

SoL är en ramlag, vilket innebär att kommunen till stora delar är fria att anordna servicen utefter deras förutsättningar. Kravet är dock att SoL:s mål i 1 kap. uppfylls.¹⁰¹

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt.¹⁰² Denna rätt till bistånd gäller människor som lever i en utsatt och pressad situation samt är i behov av stöd.¹⁰³ Biståndet är inte endast monetärt utan kan vara i form av insatser också. Därför aktualiseras bestämmelsen även när personer med funktionsnedsättningar är beroende av olika insatser.¹⁰⁴ Detta gäller framförallt livsföringen i övrigt, då detta kan vara i form av bland annat vård, behandling eller hemtjänst.¹⁰⁵

¹⁰¹ Karnov internet, socialtjänstlag (2001:453) 1 kap. 1 §, not 1, 2016-10-20.

¹⁰² 4 kap. 1 § SoL.

¹⁰³ Prop. 2000/01:80 s. 90 *Ny socialtjänstlag m.m.*

¹⁰⁴ Titti Mattsson, Socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-10-01.

¹⁰⁵ Bengt Olof Bergstrand, *Socialtjänstlagen 2013*, (Helsingborg: Komlitt, 2013) s. 48.

För att veta vilken eller vilka insatser den enskilde har ett behov av görs en individuell prövning av behovet. Detta sker i form av en helhetsbedömning på den enskildes förhållanden.¹⁰⁶ Här gäller det för socialnämnden att ta ställning till om den enskilde har förutsättningarna för att få sina behov tillgodosedda på egen hand eller på något annat sätt.¹⁰⁷ Möjligheten att ansöka om insatser enligt LSS ska dock inte vägas in i bedömningen.¹⁰⁸ Insatserna ska vara behövliga och skäligen för att ge den enskilde möjligheten att på egen hand klara sin livsföring.¹⁰⁹ Biståndet ska utformas så att den enskildes möjlighet till att leva ett självständigt liv stärks.¹¹⁰ Den enskilde kommunens resurser beaktas även vid vad som är möjligt och rimligt.¹¹¹

För den gravt synskadade blir hemtjänsten de som bistår med stöd och service. Möjligheten till att få hemtjänst bedöms inte utefter den enskildes inkomst. Istället är detta en behovsbedömning. Vilken kostnad som ska tas ut för hemtjänsten är däremot inkomstbaserad.¹¹²

Hemtjänsten bistår två sorters service. Detta kan vara i form av praktisk hjälp. Exempel på detta är städning, tvättning, hjälp med inköp eller andra viktiga ärenden. Även tillagning av måltider och att få hem mat ingår i hemtjänstens uppgifter. Sedan kan det vara en fråga om omvårdnad. Detta kan vara bland annat hjälp med att äta och dricka, klädsel, personlig hygien, förflyttning och övriga insatser för att bryta isolering och för trygghet och säkerhet i hemmet.¹¹³ Hemtjänsten är alltså de som tillhandahåller insatsen ledsagarservice.¹¹⁴ I hälften av Sveriges kommuner är ledsagarservicen begränsad och den vanligaste begränsningen är maximalt antal timmar.¹¹⁵

¹⁰⁶ Mattsson, Socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-10-01.

¹⁰⁷ Bergstrand (2013) s. 49.

¹⁰⁸ HFD 2013 ref. 45.

¹⁰⁹ Mattsson, Socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-10-01.

¹¹⁰ Bergstrand (2013) s. 48.

¹¹¹ Mattsson, Socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-10-01.

¹¹² Prop. 2000/01:80 s. 95f.

¹¹³ Bergstrand (2013) s. 50.

¹¹⁴ Socialstyrelsen (2011) s. 11.

¹¹⁵ Socialstyrelsen (2011) s. 20.

5.2 Kostnad

Kommunen har rätt att ta ut en avgift för hemtjänsten. Kostnaderna ska vara skäliga utifrån grunder som kommunen själv bestämmer. Avgifterna får dock inte överstiga kommunens självkostnader.¹¹⁶ Detta räknas utifrån inkomst med ett högsta belopp som räknas utifrån prisbasbeloppet.¹¹⁷ I praktiken är ledsagarservice i 38 % av kommunerna en avgiftsfri tjänst. I hälften av övriga kommunerna bestäms priset efter en timtaxa. I en tredjedel av kommunerna som tar betalt betalas en fast avgift på mellan 230 och 400 kronor oavsett hur många timmar ledsagarservice som används. I resterande kommuner betalas ett belopp av mellan 250 och 367 kronor per ledsagningsstillfälle.¹¹⁸ Maxtaxan ligger 2016 på 1 990 kronor per månad.

I var fjärde kommun står den enskilde för hela eller delar av omkostnaderna för ledsagaren. I övriga fall står kommunen för dennes omkostnader.¹¹⁹

5.3 Skälig levnadsnivå

Den enskilde ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Detta är ett uttryck för kvalitén i insatsen och vilken ambitionsnivå som är rimlig i det enskilda fallet.¹²⁰ Skälig levnadsnivå är även den minimistandard som den enskilde ska tillförsäkras.¹²¹ Stödet ska, som tidigare nämnts, utformas så att den enskilde ska få möjlighet att leva ett självständigt liv.¹²²

Begreppet påverkas av samhällsutvecklingen och har inte definierats allt för tydligt i lagen för att kunna följa samhällsförändringarna.¹²³ Ett exempel på

¹¹⁶ 8 kap. 2 § SoL.

¹¹⁷ 8 kap. 4-5 § SoL.

¹¹⁸ Socialstyrelsen (2011) s. 23.

¹¹⁹ Socialstyrelsen (2011) s. 8.

¹²⁰ Prop. 2000/01:80 s. 90.

¹²¹ Bergstrand (2013) s. 48.

¹²² Prop. 2000/01:80 s. 88.

¹²³ Prop. 2000/01:80 s. 90f.

detta är den snabba utvecklingen av datorer som det diskuteras huruvida detta ska inbegripas i begreppet skälig levnadsnivå. Bedömningen av vad som är skälig levnadsnivå får ske i varje enskilt fall. Inte endast lagen är otydlig med vad begreppet innebär, utan konkreta tolkningar saknar även i förarbeten, i många av Socialstyrelsens allmänna råd och i de kommunala riktlinjerna. För det ekonomiska biståndet kan dock vägledning hittas i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd 2013:1.¹²⁴

Den enskilde ska ha rätt till det som behövs för den enskildes personliga utveckling och aktiva livsföring i övrigt, däribland fritid, rekreation och sociala kontakter.¹²⁵ I fråga om försörjningsstödet finns det vissa konkreta ting som biståndet ska täcka, bland annat kläder, mat och husrum. Rättsfallen på området är många, och för den intresserade finns Svensson (2000). Vad som dock gäller insatserna är svårare att säga. Grundläggande är dock att individen ska känna sig trygg.¹²⁶

För många människor är en ledsagare livlinan ut i samhället, då miljön utomhus inte är anpassad efter den enskilde. Enligt vissa författare kan alltså en ledsagare vara en viktig förutsättning för att den enskilde ska uppnå en skälig levnadsnivå.¹²⁷

¹²⁴ Mattsson, Socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-10-01.

¹²⁵ Svensson (2000) s. 84.

¹²⁶ Mattsson, Socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-10-01.

¹²⁷ Bergstrand (2013) s. 53.

6 En jämförelse mellan LSS och SoL

I detta kapitel kommer uppsatsens andra frågeställning att besvaras.

Det finns många likheter i prövningen om behovet av ledsagarservice i SoL och LSS. Lagarna förespråkar individuella prövningar av behovet hos den enskilde. Den enskilde ska på inget sätt tas hand om, utan har en rätt att leva ett självständigt liv och ta egna beslut. Syftet med ledsagarservicen, oavsett om det beviljas med stöd av SoL eller LSS, är att den enskilde ska få hjälp att bryta sin isolering som oftast är ett resultat av den utsatta situationen exempelvis en grav synskada innebär.

Den primära skillnaden i bedömningen av den enskildes behov är att den enskilde även ska tillhöra en av personkretsarna i LSS för att ha tillgång till ledsagarservice med stöd av LSS. Detta innebär att flera rekvisit måste uppfyllas och en snävare grupp anses ha rätt till LSS:s insatser. Som vi har sett i tidigare kapitel i uppsatsen är detta svårt för en person med en grav synskada. Kravet för att få ledsagarservice med stöd av SoL är att den enskilde inte kan tillgodose eller få tillgodosett sina behov. Detta är ett lågt ställt krav i jämförelse med LSS många rekvisit.

För att den enskilde ska ha rätt till ledsagarservice med stöd av SoL krävs det även att den enskilde har uttömt sina möjligheter till att få sitt behov tillgodosett på något annat sätt. Så länge det finns en möjlighet att ansöka om en tjänst eller ett stöd som lika bra skulle tillgodose den enskildes behov ska inte en insats genom SoL beviljas. Det tyder på att biståndet i SoL är en slags sista lösning. Detta ställer ett krav på kunskap hos den enskilde. I fråga om gravt synskadade kan det vara så att den enskilde endast behöver hjälp att förflytta sig från en plats till en annan. Detta behov hade kanske kunnat tillgodoses med exempelvis färdtjänst. Endast att möjligheten *existerar* gör att den enskilde inte beviljas ledsagarservice med stöd av SoL. LSS kräver

att behovet faktiskt tillgodoses för att insatsen inte ska beviljas. Den enskilde får här en större valmöjlighet och får välja den insats som bäst passar den enskilde i smaken.

Vad som även kan vara av vikt är att det inte endast är det faktum att den enskilde har ett behov till ledsagarservice och har uttömt sina andra möjligheter till stöd. Det är även en fråga om vilka resurser den enskilda kommunen har. I teorin betyder detta att den enskilde kan stå utan hjälp om kommunen inte har tillgång till servicen. Det kan också bli en fråga om att den enskilde helt enkelt inte får så många timmar som denne hade behövt, för att kommunen helt enkelt inte har råd. Genom LSS har den enskilde ett lagstadgat stöd om att få tillgång till ledsagarservice, oavsett om kommunens resurser tillåter detta eller inte.

För den enskilde är kanske den viktigaste skillnaden kostnadsaspekten. Att bli beviljad ledsagarservice med stöd av LSS gör att den enskilde enligt lag måste få insatsen avgiftsfri. Kostnader kan självfallet uppkomma i fråga om ledsagarens omkostnader, men även här är det vid många tillfällen kommuner som står för kostnaden. Om den enskilde däremot får sin insats beviljad enligt SoL kan denne få betala upp till 1 900 kronor per månad, beroende på inkomst och antal timmar använt. Det ska dock påpekas att i nästan 40 % av kommunerna är ledsagarservicen en avgiftsfri tjänst, även med stöd av SoL. I rättsfallsutredningen har vi dock sett många fall där individer sedan många år har fått ledsagning beviljat med stöd av LSS. I värsta fall kan detta innebära att dessa människor går från en avgiftsfri tjänst till en kostnad av 1900 kronor per månad.

Förutom kostnadsaspekten finns det skillnader i att ledsagarservicen med stöd av SoL är tidsbegränsad i hälften av kommunerna. Dessa har alltså ett max antal timmar i månaden som den enskilde kan få tillgång till en ledsagare. Ledsagarservicen med stöd av LSS är endast begränsad i en fjärdedel av kommunerna. Om den enskilde har ett behov av ett stort antal timmar för sin dagliga rutin kan detta alltså bli ett väldigt stort problem.

Den skillnad som juridiskt sett har varit av största vikt är skillnaden på den skäliga levnadsnivån i SoL och det goda levnadsvillkoret i LSS. Begreppens konkreta betydelser är dock ändå svåra att definiera. Båda begreppen är egentligen framförallt riktlinjer om vilken kvalitetsnivå insatserna ska vara på. Den enskildes möjlighet att leva självständigt är viktigt. Den skäliga levnadsnivån är dessutom vagt formulerat för att kunna följa med samhällsutvecklingen. Inom doktrin har det dock påpekats att komma ut och utföra fritidsaktiviteter ingår i vad den enskilde har rätt till, och andra menar att ledsagarservice måste ges till den enskilde för att denne ska ha en skälig levnadsnivå. Hur många timmar detta är dock oklart. I fråga om goda levnadsvillkor finns det endast krav på att insatsen ska vara samordnad och varaktig. Utöver detta finns det egentligen ingenting som visar på vad som krävs av insatsen. Med tanke på att SoL är mer begränsad än vad LSS är i antalet timmar skulle det kanske kunna tänka sig att det goda levnadsvillkoret innebär att den enskilde har rätt till fler timmar ledsagarservice för att nå en högre standard. Ledsagarservicen enligt SoL kräver endast att den existerar för att det ska anses vara en skälig levnadsnivå.

Nästa kapitel presenterar slutsatsen, både ifrån denna jämförelse och tidigare analys om gravt synskadades rätt till ledsagarservice med stöd av LSS.

7 Slutsatser

Uppsatsen har nu under flera sidor presenterat och analyserat information om gravt synskadades rätt till ledsagarservice enligt svensk rätt och praxis.

Den första frågeställningen behandlade förutsättningarna för att gravt synskadade skulle ha rätt till ledsagarservice med stöd av LSS.

Underfrågeställningarna handlade om skillnaderna i bedömningen av personkretstillhörighet i praxis jämfört med förarbetena, och vad som inverkade på bedömningen om gravt synskadades rätt till ledsagarservice enligt LSS.

För att en gravt synskadad person ska ha rätt till ledsagarservice krävs att den enskilde tillhör LSS:s personkrets. En gravt synskadad är alltid varaktig, men om den enskilde ska anses tillhöra personkretsen krävs det stora svårigheter inom matlagning, städning, på- och avklädsel och förflyttning inomhus samt utomhus. Intyg kan hjälpa den enskilde att visa att denne har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen. Flera funktionshinder i kombination med den grava synskadan kan även inverka på bedömningen, men kvantitet gör inte att den enskilde automatiskt har rätt till ledsagarservice.

En uppdelning mellan funktionshindrets varaktighet och de betydande svårigheterna i den dagliga livsföringen har skett i praxis. Det omfattande behovet av stöd och service har oftast tolkats in i de betydande svårigheterna. En vidare uppdelning har skett mellan personkretstillhörigheten och insatsen som söks. Detta är på inget sätt rekommenderat i förarbetena, och är därför den primära skillnaden mellan förarbetena och praxis. Problemet för den enskilde som ansöker om ledsagarservice är att dennes behov oftast är i form av ledsagning utomhus. Det kan då kännas orättvist för den enskilde att städning och matlagning då tas med i bedömningen. LSS ska vidare ha varit till för att utvidga kretsen

av funktionshindrade som har rätt till ledsagarservice. Framförallt praxis har på många sätt gjort att gravt synskadade inte längre har rätt till ledsagarservice, som från början var utformad för att ge dessa människor stöd i vardagen.

Den andra frågeställningen behandlar förutsättningarna för att den enskilde med grav synskada att ha rätt till ledsagarservice med stöd av SoL.

Underfrågeställningarna var hur detta skiljer sig åt från LSS och om det fanns sakliga grunder för skillnaderna i hjälpen.

En person med grav synskada har rätt till ledsagarservice med stöd av SoL om den enskilde inte kan tillgodose eller få sitt behov tillgodosett på något annat sätt. Biståndet kan vara monetärt, men för uppsatsens syfte är självfallet endast det stöd som ges genom ledsagarservice av vikt.

Ledsagarservicen kan vara begränsad i form av antalet timmar och kan kosta upp till 1900 kronor i månaden.

Lagstiftningen i SoL och LSS skiljer sig åt i bedömningen och bedömningen är lagstadgad. LSS kräver att ett stort antal rekvisit är uppfyllda och SoL, som nämnts, att behovet finns. Det krävs dessutom inom SoL:s bedömning att alla andra sätt att få behovet tillgodosett har uttömts. Detta skiljer sig från LSS där behovet ska faktiskt tillgodoses på något annat sätt för att insatsen ska kunna nekas, och där den enskilde måste tillhöra en av personkretsarna. Kostnadsaspekten kan skilja sig så mycket åt som att den enskilde får betala 1 900 kronor i månaden med ett begränsat antal timmar enligt SoL, till att den enskilde får insatsen helt avgiftsfri och ett obegränsat antal timmar ledsagarservice enligt LSS. Det finns även en skillnad när det gäller vilken levnadsnivå som lagarna ger, men vad detta konkret innebär är svårt att säga. Troligtvis är det en fråga om hur många timmar den enskilde har rätt till. Därför kan det för den enskilde med grav synskada och med stora problem vara av vikt att hamna i LSS:s personkrets.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Prop. 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2008/09:28 Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Dir. 2016:40 Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättning.

Socialstyrelsen, Folkhälsorapport, 2009.

Socialstyrelsen, Ledsagning enligt SoL och LSS, 2011,

<<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18302/2011-3-49.pdf>>.

Lagkommentarer

Karnov

Clevesköld, Lars, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 1 §, not 3, besökt 2016-09-12.

Clevesköld, Lars, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 1 §, not 4, besökt 2016-09-13.

Clevesköld, Lars, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 1 §, not 5, besökt 2016-09-14.

Clevesköld, Lars, lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade 7 §, not 20, besökt 2016-09-27.

Lexino

Mattson, Titti, socialtjänstlag (2001:453) 4 kap. 1 §, Lexino 2016-10-01.

Litteratur

Bergstrand, Bengt Olof, Larsson, Monica, *LSS 2015: Stöd och service till vissa funktionshindrade*, Helsingborg, Komlitt, 2015.

Bergstrand, Bengt Olof, Bäckman, Therese, *Socialtjänstlagen 2013*, Helsingborg, Komlitt, 2013.

Erman, Margareta, *LSS : en vägledning*, Stockholm, Kommentus, 2008.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, tredje upplagan, Stockholm, Norstedts Juridik, 2015.

Svensson, Gustav, *Skälig levnadsnivå och goda levnadsvillkor: Bedömning i förvaltningsdomstolar och socialnämnder*, Stockholm, Norstedts Juridik, 2000.

Elektroniska källor

Förbundet Finlands svenska synskadade (FFSS), *Information om synskador*, <www.fss.fi/sv/synskadeinfo>, besökt 2016-01-11.

Stenkula, Staffan, *Synskada*, Nationalencyklopedin, <<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/synskada>>, besökt 2016-11-01.

Svenska Dagbladet, *Forskare: LSS-reformen har urholkats*, SvD Debatt, <<http://www.svd.se/forskare-lss-reformen-har-urholkats>>, besökt 2016-12-14.

Synskadades Riksförbund (SRF), *Vem är synskadad?*, <<http://www.srf.nu/leva-med-synnedstanning/om-synskador/vem-ar-synskadad/>>, besök 2016-11-01.

Thomsson, Håkan, *Synskadades rätt till ledsagning måste säkras*, Dagens samhälle, <<https://www.dagenssamhalle.se/debatt/synskadades-raett-till-ledsagning-maste-saekras-21620>>, besökt 2016-11-08.

von Würtemberg, Nina Marcks, *Vad är synskador?*, Infoteket om funktionshinder, <<http://www.lul.se/sv/Kampanjwebbar/Infoteket/Funktionsnedsattningar/Synskador1/Vad-ar-synskador/>>, besökt 2016-11-01.

World Health Organization (WHO), *Causes of blindness and visual impairment*, Prevention of Blindness and Visual Impairment, <<http://www.who.int/blindness/causes/en/>>, besökt 2016-11-01.

World Health Organization (WHO), *Definition and Causes*, Prevention of Blindness and Visual Impairment, <<http://www.who.int/blindness/en/>>, besökt 2016-11-01.

Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten)

RÅ 1999 ref. 54.

RÅ 2001 ref. 33.

RÅ 2010 ref. 17.

HFD 2011 ref. 8.

HFD 2011 ref 60.

HFD 2011 ref. 36.

HFD 2012 ref. 8.

HFD 2013 ref. 45.

HFD 2016 ref. 7.

Kammarrätterna

Sundsvall

Kammarrätten i Sundsvall mål nr 284-14.

Göteborg

Kammarrätten i Göteborg mål nr 5340-14.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 1758-14.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 388-13.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 1087-13.

Kammarrätten i Göteborg mål nr 1217-15.

Jönköping

Kammarrätten i Jönköping mål nr 1028-15.

Stockholm

RK 2006:3405.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 8764-15.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 6028-15.

Kammarrätten i Stockholm mål nr 8612-15.