



Datum

2024-08-08

Adress

205 80 Malmö

Diarienummer

FSN-2024-1399

Yttrande

Till

Kommunfullmäktige

**Remiss angående Motion Carin Gustafsson (V) och
Anfal Mahdi (V) om att införa fri ledsagning och
ledsagarservice
STK-2024-588**

Funktionsstödsnämnden lämnar följande yttrande:

Sammanfattning

Nämnden ser positivt på intentionerna i motionen att öka tillgängligheten och flexibiliteten i insatsen ledsagning. Funktionsstödsnämnden föreslår dock kommunfullmäktige att avslå motionärernas förslag med anledning av de synpunkter som nämnden lyfter i yttrandet.

Yttrande

Insatsen ledsagarservice

Ledsagning syftar till att bryta isolering och öka möjligheten till aktiviteter utanför hemmet. Ledsagning ges som bistånd med stöd av LSS 9 § 3 eller SoL 4 kap 1 §. I socialtjänstlagen finns (till skillnad från i LSS lagstiftningen) ingen särskild paragraf som specificerar insatsen ledsagning. Enligt SoL 4 kap. 1 § har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Ledsagarservice inkluderas i begreppet livsföring i övrigt.

Laholmsmodellen

Laholmsmodellen är benämningen på en modell för friare ledsagning som Laholms kommun tog fram i samband med projektet ”Förändra Radikalt” som anordnades av SKR (då SKL) och finansierades av VINNOVA. Projektet drevs 2013–2015 och hade i uppdrag att stärka innovationskraften i kommunerna. Laholms kommun riktade i projektet in sig på ledsagarservice som var en problemtyngd insats för kommunen präglad av stort missnöje från de som beviljats insatsen. Innan projektets införande



beviljades ledsagarservice med fasta ramar avseende beviljad tid och form av aktivitet i Laholms kommun. Insatsen uppfattades av många som oflexibel och det fanns åsikter om att den mest gick ut på att klocka tid och att utformningen av verkställigheten motverkade intentionen med själva insatsen. I samband med projektet valdes en brukargrupp på ett tiotal brukare ut som beviljats insatsen ledsagning, det totala antalet brukare i kommunen med beviljad ledsagning uppgick vid projektets start till strax under 60 individer. Själva insatsen förblev biståndsbedömd men timmarna släpptes fria för brukargruppen som ingick i projektet att nyttja utifrån sina egna behov upp till 10 timmar per dag.

Efter avslutat projekt har modellen som testades småskaligt övergått till kommunens ordinarie riktlinjer då resultatet från testgruppen visat på en kostnadsneutralitet för det gamla och det nya sättet att utforma insatsen ledsagning och en större nöjdhet med insatsen i jämförelse med innan projektets införande. Kommunens uträkning av kostnadsneutralitet grundar sig i en jämförelse mellan de 3% som antalet ledsagartimmar ökade med i projektet satt i relation till den kostnad antalet ansökningar om utökad ledsagning skulle kostat i handläggartid under motsvarande period.

Den friare formen av ledsagning i Laholms kommun beviljas som en LSS-insats för de som bor i ordinärt boende i kommunen. Den enskilde får ett beslut där det tydligt framgår vad som är målet med den individuellt utformade insatsen. I genomförandeplanen beskrivs det vad och hur insatsen skall utföras för att målet med insatsen skall nås. Bor man i bostad med särskild service (gruppboende eller serviceboende) med stöd av LSS i Laholms kommun ingår stöd vid enskilda aktiviteter som en del i boendet. En individuell prövning kan göras om den enskilde behöver mer stöd än vad boendet kan erbjuda. Dessa beslut om ledsagarservice inkluderas inte i den friare formen och anges därför med både målsättning och antal timmar.

Laholmsmodellen i andra kommuner

Flera kommuner i Sverige har utrett och testat Laholmsmodellen i projektform. Omvärldsbevakningen inför besvarandet av motionen har inte visat på någon kommun som valt att införa Laholmsmodellen i sin helhet efter avslutat projekt. I flera av de större städer som utrett och/eller testat modellen i projektform konstateras risker och brister i att överföra modellen från en liten kommun som Laholms kommun till en större kommun. Täby kommun och Jönköpings kommun har båda infört modellen under en tid i projektform, ingen av kommunerna valde efter försöksperioden att införa modellen. Jönköping anger att erfarenheter från projektet visade att fri ledsagning nyttjades i en begränsad omfattning och att nöjdheten hos medborgarna inte ökade i samband med projektet (nöjdheten var hög redan innan projektets början). Täby konstaterade att de inte fann något kostnadsneutralt sätt att införa modellen på.



Västerås kommun har också utrett möjligheten att införa Laholmsmodellen och pekar på en aspekt i att Laholms kommun valt att endast införa friare ledsagning för personer i ordinärt boende som beviljats insatsen enligt LSS. Västerås påpekar att stadens jurist lyft att en sådan uppdelning kan strida mot likställighetsprincipen i 2 kap 2 § kommunallagen som säger att kommunen ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för att inte göra det. Att endast ge fri ledsagning till vissa grupper innebär risk att likställighetsprincipen inte uppfylls enligt stadsjuristen. Vid ett införande av en modell liknande Laholmsmodellen konstaterade Västerås stad att det behövs tydliga och väl motiverade gränsdragningar som motiverar varför grupper behandlas olika.

Funktionsstödsnämndens inställning till Laholmsmodellen

Inom funktionsstödsnämndens ansvarsområde beviljas ledsagarservice enligt SoL och LSS, antalet brukare med insatsen ledsagarservice uppgår i dagsläget till cirka 450–480 individer. För ledsagarservice enligt SoL finns riktlinjer gemensamma med Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen (riktlinjerna är under revidering).

För ledsagarservice enligt LSS finns inga riktlinjer utan insatsen beviljas i enlighet med rättspraxis. Ledsagarservice beviljas i antal timmar och med ett uttalat syfte med insatsen. Detaljstyrningen kring den exakta utformningen av aktiviteter och vid vilken tid insatsen ska utföras är dock låg. Det kan finnas händelser där särskilda aktiviteter ingår i beslutet men ofta är det upp till den som beviljats insatsen att styra vilken aktivitet som föredras i syfte att till exempel bryta isolering och motverka ensamhet.

Laholmsmodellen infördes som ett svar på det utbredda missnöje som fanns kring detaljstyrningen av insatsen i Laholms kommun. I dagsläget finns inte uppfattningen att det skulle finnas något utbrett missnöje med insatsen bland enskilda inom funktionsstödsnämndens ansvarsområde som är beviljade insatsen ledsagning, oavsett lagrum. Funktionsstödsnämnden har planerat en större enkät till brukare och anhöriga kring nöjdhet med insatser under hösten 2024. Resultatet från den enkäten kan visa på något annat, i ett sådant läge kan den bilden naturligtvis förändras.

Funktionsstödsnämnden ser särskilt vissa betydande risker vid ett införande av Laholmsmodellen i Malmö stad. En av de stora riskerna med att släppa insatsen fri är möjligheten att motverka fusk i välfärden. Nämnden har ett väsentligt större brukarunderlag än Laholms kommun och möjligheten till uppföljningar som säkerställer att rätt brukare mottagit rätt mängd stöd utifrån den enskildes individuella behov minskar drastiskt vid beviljande av fria timmar ledsagning. Nämnden ser också en risk i att den som är mest driven och försiktigkommen nyttjar ett större antal timmar än den som faktiskt har det största stödbehovet. I och med det fria nyttjandet av



timmar blir också den typen av skev fördelning svårare att upptäcka vilket kan leda till att skattemedel inte kommer den till gagn som behöver det mest.

Nämnden ser även risker i att den stora andelen PAN-anställda ledsagare som finns kopplade till nämndens målgrupp utgör en särskild risk då gränsdragningen mellan vad som är ledsagning i enlighet med den beviljade insatsen och vad som inte är det blir mer diffus. Jönköpings kommun som genomfört Laholmsmodellen i ett försök i projektform konstaterade att den största ökningen av antalet använda timmar skedde just i de fall ledsagaren hade en PAN-anställning. Utöver detta ser nämnden också en risk i att friare ledsagning skulle kunna användas som ersättning vid avslag på ansökan om personlig assistans.

Nämnden ser inte heller att modellen skulle gå att införa på ett kostnadsneutralt sätt. I likhet med andra större kommuner som genomfört tester med Laholmsmodellen ser funktionsstödsnämnden inte att de ökade kostnaderna för ledsagarservice vid en friare modell går att ställa i likhet med kostnaderna för handläggning av ansökningar om tillfälligt utökad ledsagning. Enligt nämndens myndighet sker ansökningarna om utökad ledsagning ofta i samband med förändringar som även kräver annan handläggning.

Utifrån dessa synpunkter föreslår funktionsstödsnämnden Kommunfullmäktige att avslå motionärernas förslag. Nämnden kan se fördelar med en mer flexibel modell för ledsagning men ser alltför stora risker med att införa Laholmsmodellen i en kommun av Malmö stads storlek. Nämnden vill däremot välkomna fortsatt dialog kring insatsen utifrån införandet av nya socialtjänstlagen och dess förändringar samt enkätresultat för utvärdering av insatser och andra förslag och aspekter som kan öka tillgängligheten och flexibiliteten i insatsen ledsagarservice. Införandet av den nya socialtjänstlagen kan även innebära behov av framtida utredningar gällande insatsen.

Ordförande Roko Kursar (L)

Ansvarig utredare Linn Hellström

Reservationer

Madeleine Håkansson (V) och Carin Gustafsson (V) reserverar sig mot beslutet.
(muntlig reservation)