

**Handläggare**  
Karin Wallqvist  
Telefon: 08-508 25 181**Till**  
Socialnämnden  
2018-02-20

## **Objekt- och anhörganställningar inom ledsagar- och avlösarservice**

En utredning inom området stöd och service till personer med funktionsnedsättning

### **Förvaltningens förslag till beslut**

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens förslag och synpunkter i utredningen i enlighet med detta tjänsteutlåtande.

Gillis Hammar  
FörvaltningschefVeronica Wolgast  
Avdelningschef

### **Sammanfattning**

I stadens budget år 2017 fick socialnämnden i uppdrag att utreda objekt- och anhörganställningar inom ledsagar- och avlösarservice inom stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Utredningen lyfter flera nackdelar med objekt- och anhörganställningar, t ex försvårad insyn och uppföljning, vilket kan påverka kvaliteten av insatsen, samt den beroendeställning den enskilde kan få gentemot en anhörig som anställd. Den allra vanligaste orsaken till dessa personallösningar är dock att den enskilde valt att ha det så. Socialnämnden har också uppdrag, i budget år 2018, att den enskilde ska ges möjlighet till att tidigt kunna påverka vem som blir utsedd som exempelvis ledsagare och avlösare. Förvaltningen föreslås att i samarbete med stadsdelsförvaltningarna ta fram en modell för att begränsa möjligheterna till att ha anhörig- och objektanställningar. Utredning kan användas som utgångspunkt i arbetet med att finna en modell som passar för förutsättningarna inom insatserna ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning.

## Bakgrund

I stadens budget år 2017 fick socialnämnden i uppdrag att utreda objekt- och anhöriganställningar inom ledsagar- och avlösarservice inom stöd och service till personer med funktionsnedsättning. För fullständig utredning se bilaga 1. Det är i dag möjligt att ha både anhörig- och objektanställningar inom insatserna. Inom valfrihetsystemet är det dock reglerat att en anhöriganställning ska godkännas av beställande handläggare när rekryteringen inleds.

Socialnämnden har också, i stadens budget år 2017 och år 2018, uppdrag att vidta åtgärder för att stärka rekryteringen av uppdragstagare utifrån individens behov. Brukarperspektivet ska genomsyra alla insatser som görs för målgruppen och den enskildes inflytande ska öka. Den enskilde ska ges möjlighet till att tidigt kunna påverka vem som blir utsedd som exempelvis ledsagare, avlösare och kontaktperson eller kontaktfamilj.

Äldrenämnden har utrett anhörig- och objektsanställningar inom hemtjänsten. Där framgår att en av de viktigaste frågorna inom äldreomsorgen idag är hur hemtjänsten kan utvecklas så att den blir en attraktiv arbetsmarknad. Personalens kompetens samt anställningsvillkor är då viktiga. Det skapar i sin tur bättre förutsättningar för inflytande för den enskilde som erhåller hemtjänst. Av granskningen framgår att:

- anhörig- och objektsanställda inom hemtjänsten oftast har tidsbegränsade anställningar och arbetar deltid
- de saknar adekvat utbildning och har bristande kunskaper i svenska språket
- de arbetar ensamma och träffar sällan ledning och annan personal
- dokumentationen av planering och genomförande av arbetet är ofta bristfällig och arbetstidslagen följs inte

Utredningen resulterade i ett beslut i kommunfullmäktige om att upphöra med anhörig- och objektsanställningar inom hemtjänsten i Stockholms stad från och med 1 januari år 2017, men redan den 1 januari år 2016 blev det stopp för nyanställningar. Det är dock möjligt att göra undantag vid synnerliga skäl, till exempel om behoven inte kan tillgodoses på annat sätt på grund av psykisk ohälsa, högt antal boende på liten yta, eller annat skäl som gör att behovet i sin helhet svårligen kan tillgodoses. Anhörig- eller objektsanställningen beslutas då av beställaren och anställning sker i staden genom PAN-avtal, se tjänsteutlåtande dnr 350-503/2016.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har arbetats fram inom avdelning för stadsövergripande sociala frågor i samarbete med administrativa avdelningen. Socialnämndens råd för funktionshinderfrågor har behandlat ärendet den 15 februari och förvaltningsgruppen den 14 februari.

### **Ärendet**

Enligt uppdrag i budget år 2017 ska socialnämnden utreda objekt- och anhörganställningar inom ledsagar- och avlösarservice inom stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

### **Målgruppen för ledsagarservice/ledsagning och avlösarservice/avlösning**

Målgruppen för insatserna tillhör oftast de som har kontakt med handläggare inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning, socialpsykiatri och äldreomsorgen. Det innebär att det är personer i alla åldersgrupper och med stora individuella variationer i hur insatserna ska utföras och utformas. Det finns ofta stora behov av trygghet, kontinuitet och kunskap om den enskilde samt möjlighet till individuella utformningar för att möta varje enskilds behov.

### **Definitioner anhörganställning och objektanställning**

Denna utredning har utgått från äldreförvaltningens definition men med vissa justeringar för att passa aktuella insatser. Följande definitioner har använts:

- Anhörganställningar innebär att brukarens förälder, barn eller andra släktingar anställts för att utföra insatser för den enskilde. Det är inte nödvändigt att de båda delar hushåll.
- Objektanställningar innebär att en person är anställd för att utföra insatser hos enbart en brukare, och inte åt några andra brukare.

### **Lagar, stadens riktlinjer och krav**

Av förarbetena till LSS framgår att insatsen ledsagarservice syftar till att bryta isolering. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven. Avlösarservice enligt LSS innebär att en person tillfälligt övertar omvårdnaden om den enskilde från anhöriga eller andra närstående. Av förarbetena till LSS framgår att insatsen avlösarservice i hemmet avser att göra det möjligt för anhöriga, eller familjehemsföräldrar, att få

avkoppling och utträta sysslor utanför hemmet. (Se prop. 1992/93:159 s. 74, 76f och 178)

I stadens förfrågningsunderlag, inom valfrihetssystemet, formuleras krav på utförarna. Där står att insatsen ska utformas på sådant sätt att den är lättillgänglig och stärker den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv. Där står, liksom i riktlinjerna, att önskemål vad gäller val av ledsagare och avlösare ska tillgodoses i möjligaste mån. Anställer leverantören en anhörig eller närstående till den enskilde för att utföra uppdraget gäller samma krav som för andra anställningar. För anställning av anhörig eller närstående ska leverantören inhämta beställarens godkännande innan rekrytering av den anhörige påbörjas. Kraven på personalen gäller oavsett anställningsform.

Insatserna följs upp på individnivå av handläggaren på beställande stadsdelsnämnd och på avtalsnivå av socialförvaltningen. Socialförvaltningen har en klagomålsrutin som handläggaren kan följa i det fall de uppmärksammar brister på utförare i enskild regi som upphandlats av socialförvaltningen. Inga specifika klagomål relaterade till objekt- eller anhöriganställningar för ledsagarservice/ledsagning har inkommit till socialförvaltningen. Något enstaka klagomål direkt relaterat till objekt- eller anhöriganställningar har inkommit till socialförvaltningen.

## Resultat

Kartläggningen visar att den vanligaste orsaken till anhöriga- eller objektanställda inom ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning är att den enskilde själva har önskat det. De allra flesta som har anhörig- och objektanställda har det mellan 1-40 timmar i månaden. Det genomsnittliga antalet beviljade timmar i staden den 1 oktober år 2016 för ledsagning enligt SoL var ca 14 timmar per månad och för ledsagarservice enligt LSS ca 15 timmar per månad. Det är insatser som utgör en relativt liten tid av den enskildes vardag. De enskilda som har anhörig- och objektanställningar inom avlösning/avlösarservice är nästan alla under 18 år.

De flesta utförare verkställer både ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning. De har även både anhörig- och objektanställda. Av de som har besvarat enkäten i kartläggningen, samt har beställningar från staden, har:

- 46 procent anhöriga anställda som ledsagare
- 50 procent objektanställda som ledsagare
- 33 procent anhöriga anställda som avlösare

- 41 procent objektanställda som avlösare

Följande antal objekt- och anhörganställda noterats hos utförare som besvarat enkäten:

- 81 anhöriga som ledsagare
- 181 objektanställda som ledsagare
- 32 anhöriga som avlösare
- 101 objektanställda som avlösare

### **Fördelar med objekt- och anhörganställning**

Utredningen har visat att det finns fördelar med både anhörig- och objektanställningar inom både ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning. Det finns goda förutsättningar för att det skapas trygghet, och kontinuitet genom att ha en anhörig- eller objektanställning.

När den enskilde har få beviljade timmar skulle en anhörig- eller objektanställning kunna vara en fördel och styrka för att få så hög kontinuitet som möjligt i utförandet av insatsen.

I vissa fall upplever utföraren att det är nödvändigt att rekrytera en anhörig- eller objektanställd på grund av att insatsen behöver sätta igång omedelbart, specifika behov utifrån funktionsnedsättningen, språk, kulturella- eller idrottskunskaper. Objektanställningar och anhörganställningar utgör bra förutsättningar för en enkel och snabb rekrytering. Konsekvensen kan annars bli att den enskilde inte får insatsen när den behöver den samt att beställande nämnd behöver rapportera ett gynnande beslut som ej verkställt.

### **Nackdelar med objekt- och anhörganställning**

Utredningen har kommit fram till vissa nackdelar med anhörig -och objektanställningar. Anhörig- och objektanställningar riskerar att försvåra insyn och uppföljning av insatsen. Det finns risker med att säkra samt att utveckla kvaliteten vid en anhörig- eller objektanställning.

Ledsagare och avlösare arbetar med den enskilde ute i stadens miljöer respektive i den enskildes hem. Att arbetsleda och föra socialdokumentation kan vara utmaningar om den anställda är anhörig- eller objektanställd.

### **Specifika nackdelar med anhörganställning**

De dubbla rollerna med en anhörig som anställd som antingen ledsagare eller avlösare kan göra att den enskilde hamnar i en beroendeställning vilket kan medföra att det blir svårt att klaga. En

anhöriganställning kan utgöra en risk för att uppmärksamma brister i utförandet av insatsen.

Om en anhörig ska vara anställd för att utföra insatsen, framför allt avlösarservice/avlösning så riskerar syftet med insatsen att motverkas. Det kan bero på vem den anhörige är, det vill säga om den har en roll i den vardagliga omvårdnaden eller inte.

Det övergripande syftet med ledsagarservice/ledsagning är att bryta isolering, komma ut bland andra människor insatsen ska vara ett medel för att underlätta att ha kontakt med andra. I workshoparna har det identifierats risker med att anhöriganställning kan begränsa den enskildes självständighet och nätverk.

Kunskap om de enskilde har lyfts som en fördel/styrka men brist i kunskap om bland annat viss pedagogik samt erfarenhet har identifierats som en svaghet för anhöriganställning.

Anhöriganställningar och objektanställningar förekommer även inom bland annat personlig assistans och boendestöd.

#### **Jämställdhetsanalys**

Kartläggningen visar att det är flesta män/pojkar som har anhörig- eller objektanställning för sin insats. Det är i enlighet med hur könsfördelningen generellt ser ut för de som beviljats insatserna.

#### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

I stadens budget år 2017 fick socialnämnden i uppdrag att utreda objekt- och anhöriganställningar inom ledsagar- och avlösarservice inom stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Socialnämnden har också, i stadens budget år 2017 och år 2018, uppdrag att vidta åtgärder för att stärka rekryteringen av uppdragstagare utifrån individens behov. Brukarperspektivet ska genomsyra alla insatser som görs för målgruppen och den enskildes inflytande ska öka. Den enskilde ska ges möjlighet till att tidigt kunna påverka vem som blir utsedd som exempelvis ledsagare och avlösare och kontaktperson eller kontaktfamilj. Utredningen av objekt- och anhöriganställningar inom ledsagar- och avlösarservice har visat att den vanligaste orsaken till den formen av personallösningar är att den enskilde valt att ha det så. Det har även lyfts att det kan vara nödvändigt att rekrytera en anhörig- eller objektanställd om insatsen behöver sätta igång omedelbart eller på grund av specifika behov utifrån funktionsnedsättningen, språk, kulturella- eller idrottskunskaper. Konsekvensen kan annars bli att den enskilde inte får insatsen på det sätt eller vid den tid den

behöver den samt att beställande nämnd behöver rapportera ett gynnande beslut som ej verkställt.

Utredningen visar dock på flera nackdelar med att ha anhörig- och objektanställningar. Några av dessa är brister i insyn, socialdokumentation och uppföljning. För anhöriganställningar uppges dessutom att rollen som anhörig kan begränsa möjligheten för den enskilde att lämna klagomål, begränsa sin självständighet och sitt nätverk. Det finns även svagheter som bristande erfarenhet samt bristande kunskaper i viss pedagogik. När en anhörig är anställd som till exempel avlösare riskeras att syftet med insatsen inte uppnås, det vill säga att den anhörige inte blir avlastad. Förvaltningen föreslår därför att möjligheterna med att ha anhörig- och objektanställningar bör minska, speciellt anhöriga som anställda. Många av dessa nackdelar nämns också i äldreförvaltningens tjänsteutlåtande om anhörig- och objektanställningar inom hemtjänsten, dnr 350-503/2016. Insatserna som granskats medför dock lite olika förutsättningar, till exempel omfattning i tid som de utförs och kraven på utföraren.

Socialförvaltningen föreslås att i samarbete med stadsdelsförvaltningarna ta fram en modell för att begränsa möjligheterna till att ha anhörig- och objektanställningar, speciellt anhöriga som anställda, inom ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning. Resultatet i denna utredning kan användas i arbetet med att finna en modell som passar för förutsättningarna inom insatserna ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens synpunkter och förslag enligt detta tjänsteutlåtande.

## **Bilaga**

1. Objekt- och anhöriganställningar inom ledsagar- och avlösarservice- en utredning inom området stöd och service till personer med funktionsnedsättning. Dnr 3.1.1-656/2017