



Stockholms
stad

Objekt- och anhöriganställningar inom ledsagarservice och avlösarservice

En utredning inom området stöd och
service till personer med
funktionsnedsättning
Januari 2018

Socialförvaltningen
Avdelningen för
stadsövergripande sociala
frågor

**Objektanställningar och anhöriganställningar inom
ledsagarservice och avlösarservice- en utredning inom området
stöd och service till personer med funktionsnedsättning**
Januari 2018

Dnr: 3.1.1-656/2017

Sammanfattning

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. Utredningen lyfter flera nackdelar med objekt- och anhöriganställningar, 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. 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. Resultaten i denna utredning kan användas som utgångspunkt i arbetet med att finna en modell som passar för förutsättningarna inom insatserna ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning.

Innehåll

Sammanfattning	3
Bakgrund	5
Metod	6
Allmänna mål med LSS och SoL	6
Målgruppen för ledsagarservice/ledsagning och avlösarservice/avlösning	8
Definitioner av anhöriganställning och objektanställning	8
Ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL	9
Stadens riktlinjer för handläggning	9
Stadens krav på utförare	10
Statistik	11
Resultat från enkäten.....	12
Avlösarservice enligt LSS och avlösning enligt SoL	13
Stadens riktlinjer för handläggning	14
Stadens krav på utförare	14
Statistik	14
Resultat från enkäter	15
Resultat från workshops	16
Ledsagarservice/ledsagning och avlösarservice/avlösning.....	16
Analys	19
Fördelar med objekt- och anhöriganställning	19
Nackdelar med objekt- och anhöriganställning.....	20
Specifika nackdelar med anhöriganställning	21
Jämställdhet.....	22
Avslutande reflektioner	22

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. 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 objektanställningar 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 objektanställda 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 objektanställningar 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 objektanställningen beslutas då av beställaren och anställning sker i staden genom PAN-avtal, se tjänsteutlåtande dnr 350-503/2016.

Metod

Inledande samtal om upplägg av utredningen har förts mellan avdelningen för stadsövergripande sociala frågor och administrativa avdelningen. Avstämning har sedan gjorts med äldreförvaltningen. Underlag har samlats in på följande sätt:

- Workshop med handläggare inom verksamhetsområdet funktionsnedsättning våren år 2017.
- Workshop med utförare av ledsagning och avlösning enligt SoL och LSS inom valfrihetssystemet i Stockholms stad mars år 2017.
- Enkät till utförare av ledsagning och avlösning enligt SoL och LSS inom valfrihetssystemet i Stockholms stad oktober 2017. Syftet var att kartlägga aktuellt antal anhörig- och objektanställningar inom insatserna.
- Frågor har även lyfts till referensgruppen med intresseorganisationer samt inom nätverket med beställarenhetschefer inom funktionshinderområdet samt till andra kommuner.
- Avstämning om anställningsformer har gjorts med personalstrategiska avdelningen (PAS), stadsledningskontoret.
- Inläsning av litteratur; utredningar socialstyrelsen, tjänsteutlåtanden, lagar, stadens riktlinjer och förfrågningsunderlag till valfrihetssystemet.
- Sammanställning av resultatet från workshoparna utifrån olika perspektiv; den enskilde brukaren, den anhörige-objektanstälde, utföraren och handläggaren
- Analys av resultat från enkäten med representanter från äldreförvaltningen, utförare av ledsagning och avlösning enligt SoL och LSS samt beställare från äldre- och funktionshinderområdet.
- Analys av det insamlade resultatet utifrån lagar och stadens riktlinjer och krav inom valfrihetssystemet.

Allmänna mål med LSS och SoL

Viktiga begrepp och formuleringar i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är att främja jämlikhet i levnadsvillkor, full delaktighet i samhällslivet och ge möjlighet att leva som andra. Verksamheterna ska vara grundade på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt

och fortlöpande utvecklas och säkras. Det ska finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges. Insatserna ska tillförsäkra goda levnadsvillkor. Insatserna ska vara varaktiga och samordnade. De ska anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

När en insats rör ett barn ska barnet få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Några viktiga formuleringar i socialtjänstlagen (SoL) är jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet, frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Insatser inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet. För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten ska systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras. Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas.

I stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning står att insatserna ska utformas i samråd med den enskilde och han eller hon ska ha största möjliga inflytande över hur insatserna planeras och utförs. Den enskilde har dock ingen ovillkorlig rätt att kräva att insatsen utförs av en viss utförare eller på en viss adress. Den enskildes önskemål om viss utförare eller adress ska alltid behandlas i utredningen, men ofta utgör sådana önskemål en verkställighetsfråga och därför ska begäran om att få detta prövat som en del i beslutet som huvudregel avvisas.

I stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning står att enligt 5 kap 10 § SoL är ansvarig nämnd skyldig att erbjuda stöd och avlösning för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är äldre, eller som stödjer en närstående som är långvarigt sjuk eller har funktionshinder. Syftet är framför allt att minska anhörigas fysiska och psykiska belastning (prop. 2008/09:82).

Målgruppen för ledsagarservice/ledsagning och avlösarservice/avlösning

För att ha rätt till insatsen ledsagarservice eller avlösarservice enligt LSS så behöver den enskilde tillhöra någon av personkretsarna samt att behovet inte är tillgodosett. Personkretsarna är följande:

Personkrets 1: utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd

Personkrets 2: betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom

Personkrets 3: andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

För att ha rätt till insatserna enligt SoL krävs att den enskilde har ett behov som inte kan uppfyllas på annat sätt för att uppnå skälig levnadsnivå.

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 av anhöriganställning och objektanställning

I kontakt med PAS finns inga sådana anställningsformer i Stockholms stad, men anhöriga kan anställas genom till exempel timanställningar. Begreppet används dock inom bland annat hemtjänsten.

I utredningen äldreförvaltningen gjort står det att begreppet anhöriganställning allt mer kommit att användas även i de fall den enskilde och den anställde inte delar hushåll. I dessa fall är det ofta

den enskildes barn eller andra släktingar som anställs för att utföra hemtjänstinsatser hemma hos den enskilde. Anhörig kan vara ett barn, en bror, en syster, sonhustru, kusinbarn m.m. En objektanställning innebär att en person anställs för att utföra hemtjänstinsatser hos enbart en person. Även i dessa fall kan det vara en släkting eller annan närstående som anställs. Det kan också vara en person som har särskilda språkliga -och kulturella kunskaper som den enskilde efterfrågar.

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

- Anhöriganställningar 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.

Ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL

Av förarbetena till LSS framgår att insatsen ledsagarservice syftar till att bryta isolering. Den ska underlätta för den enskilde att ha kontakter med andra. Avsikten är att den enskilde ska få hjälp med att komma ut bland andra människor. Insatsen kan ges exempelvis för att besöka vänner, delta i fritidsaktiviteter eller i kulturlivet eller för att bara promenera. Insatsen bör ha karaktären av personlig service och anpassas efter de individuella behoven. (Se prop. 1992/93:159 s. 74 och 178)

Stadens riktlinjer för handläggning

I stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning står att önskemål vad gäller val av ledsagare, ska i möjligaste mån tillgodoses. I staden tillgodoses detta genom valfrihet vad gäller val av utförare enligt lagen om valfrihetssystem (LOV).

I det fall en bedömning rör barn ska hänsyn tas till att barnet/ungdomen ofta har behov att göra erfarenheter tillsammans med någon annan vuxen än sina föräldrar.

För personer som inte omfattas av LSS men har behov av ledsagarservice kan behovet tillgodoses med stöd av SoL. Bedömningen av ledsagning som bistånd enligt SoL ska inte innebära några begränsningar jämfört med ledsagarservice enligt LSS.

Stadens krav på utförare

I stadens valfrihetssystem ställs kraven på utförarna. I stadens förfrågningsunderlag formuleras kraven och 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 ska tillgodoses i möjligaste mån.

Vad gäller krav på personal står att leverantören är ensam arbetsgivare för den egna personalen och har ensam arbetsgivaransvar i förhållande till denna personal. Leverantören ska erbjuda personal med adekvat utbildning, det vill säga gymnasie- eller YH-utbildning för de brukare som har behov av det. Avgörande är att insatsen utformas individuellt efter de berördas behov och önskemål. Personalen ska behärska svenska språket i tal och skrift. Leverantören ska ha en plan för en kontinuerlig kompetensutveckling av personalen som även inbegriper en för uppdraget relevant vidareutbildning och extern handledning.

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.

Leverantören ska ha tillräckligt med personal så att samtliga uppdrag utförs enligt beställning under avtalstiden. Uppdraget ska utföras i enlighet med utlovad kvalitet och tillse individens trygghet och säkerhet. Leverantören ska säkerställa kvaliteten i utförandet av beställningen vid personalens frånvaro på grund av sjukdom, semestrar med mera.

Leverantören ska utforma en genomförandeplan samt följa upp och dokumentera utifrån socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.

Insatserna följs upp på individnivå av 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 har inkommit till socialförvaltningen.

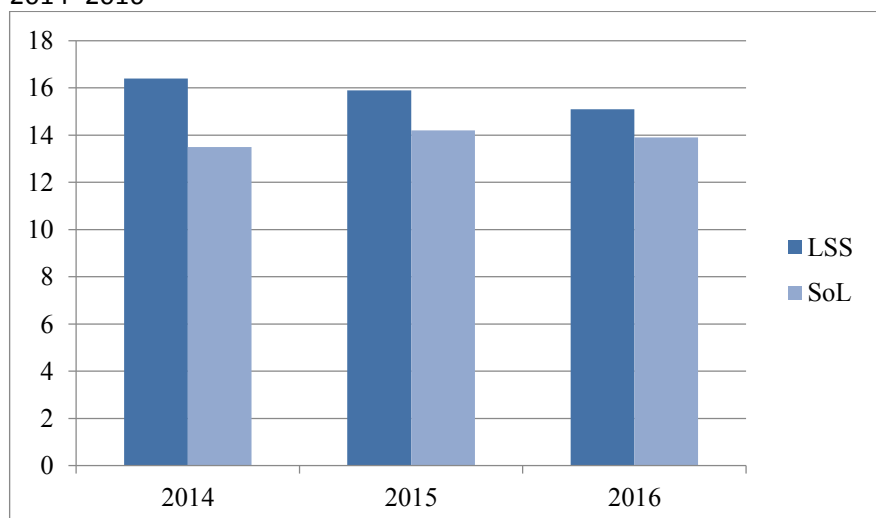
Statistik

Statistiken i tabellerna nedan är hämtad ur stadens sociala system till Socialtjänstrapport år 2016. Uppgifter om insatser enligt SoL är exklusive äldreomsorgen och socialpsykiatrin. Uppgifter om insatser enligt LSS är inklusive äldreomsorgen och socialpsykiatrin.

Antal verkställda beslut den 1 oktober år 2014-2016.

	2014			2015			2016		
Insats	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total
Ledsagar-service									
LSS	264	342	606	276	339	615	289	347	636
Ledsagning SoL	244	239	483	259	216	475	270	202	472

Antal beviljade timmar i genomsnitt per person med beslut om ledsagarservice enligt LSS och ledsagning enligt SoL den 1 oktober år 2014- 2016



Resultat från enkäten

I oktober 2017 mailade socialförvaltningen en länk med en digital enkät till ca 80 utförare av ledsagning och avlösning enligt SoL och LSS inom valfrihetssystemet i Stockholms stad. Syftet med enkäten var att kartlägga aktuellt antal anhörig -och objektanställningar inom insatserna. Totalt besvarades 53 enkäter, vilket utgör en svarsfrekvens på ca 66 procent. Av de utförare som svarat är 42 från enskild regi och 11 från stadens egen regi.

Av de svarande utförarna har 50 av dem aktuella beställningar om ledsagning SoL och ledsagarservice LSS från staden i september år 2017. Antal aktuella beställningar per utförare varierar från mellan 1 upp till 485 men de flesta utförare har mellan 1 till 50 aktuella beställningar. Beställningarna kan komma från äldreomsorgen, funktionsnedsättning samt socialpsykiatri. De svarande utförarnas upptagningsområden är hela staden varav de enskilt vanligaste stadsdelarna är Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Hässelby-Vällingby.

Anhöriga som ledsagare

Av de 50 svarande som har aktuella beställningar uppger 23, det vill säga 46 procent, att de har anhöriganställningar för ledsagning SoL och ledsagarservice LSS i september. De båda frågorna som redovisas nedan om *antal anhöriga anställda och omfattning i tid* samt frågan om *brukarens ålder* har ställts så att svar kan ges helt oberoende av varandra. Antal anhöriganställda och antal brukare per åldersspann bör vara det samma men svaren i enkäten är inte exakt lika. De allra flesta har svar som är samstämmiga mellan dessa frågor men en utförare har angivit betydligt fler antal brukare per åldersspann än vad de angivit antal anhöriganställda. Det är oklart varför utföraren svarat så.

Fördelningen av antal anhöriga anställda och omfattning i tid var:

Heltid: 4¹

41-80 tim/mån: 3

1-40 tim/mån: 74

Vanligaste orsaken till anhörig som anställd var:

1. brukarens eget val
2. specifik kunskap om funktionsnedsättningen
3. språket
4. annan orsak²

¹ Heltid är ovanligt eftersom det är insatser som ges under relativt korta stunder. En förklaring till resultat är att den anställde även utför andra insatser.

Brukarna är i följande åldrar:

0-18 år: 44

19-64 år: 69

65 år-och äldre: 26

Beställningarna kommer oftast från Rinkeby-Kista följt av Farsta stadsdelsnämnd. I enkäten uppges de flesta vara män/pojkar.

Objektanställda som ledsagare

På frågan om utförarna har objektanställda som ledsagare svarar 25 att de har det, det vill säga 50 procent av de som hade aktuella beställningar. Alla, det vill säga 181 objektanställda, arbetade mellan 1-40 tim/mån.

Vanligaste orsaken av objektanställd som ledsagare är:

1. brukarens eget önskemål
2. specifik kunskap om funktionsnedsättningen
3. språket
4. annan orsak

Åldersfördelningen av brukarna med objektanställningar är:

0-18 år: 50

19-64 år: 95

65 år- och äldre: 30

De flesta brukarna uppges vara kvinnor/flickor. Rinkeby-Kista anges som vanligaste beställande stadsdelsnämnd följt av Hägersten-Liljeholmen och Skarpnäck på delad andra plats.

Avlösarservice enligt LSS och avlösning enligt SoL

Avlösarservice enligt 9 § 5 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 utträtta sysslor utanför hemmet. Föräldrar till barn med funktionsnedsättning behöver ofta hjälp med avlösning för att kunna koppla av eller för

² Annan orsak: Brukarens vård/omsorgsbehov är så specifikt att de inte hittar lämplig utförare av insatsen med rätt kvalifikationer. Personal vill inte följa med på vissa religiösa tillställningar. Brukaren varit aggressiv och personal ej vågat ledsaga brukare.

att genomföra aktiviteter som barnet inte deltar i. Avlösning kan vara en förutsättning för att föräldrarna ska kunna ägna sig åt syskon till barnet med funktionsnedsättning, eller resa bort. Tillgången till avlösning kan också vara en förutsättning för att föräldrar ska kunna delta i en utbildning och medverka i en behandling utan att barnet följer med. Även många vuxna personer med funktionsnedsättning bor hos sina föräldrar och vårdas av anhöriga. De anhöriga gör ofta stora och tunga vårdinsatser och behöver avlösning för att vila eller för att genomföra egna aktiviteter. (Se prop. 1992/93:159 s. 76 f. och 178).

Stadens riktlinjer för handläggning

I stadens riktlinjer för handläggning av insatser enligt LSS och bistånd enligt SoL till barn ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning står att insatsen ska utformas utifrån den enskildes behov och önskemål och med stor flexibilitet. Önskemål vad gäller val av avlösare ska i möjligaste mån tillgodoses. Avlösarservice enligt LSS och avlösning enligt SoL omfattas av stadens valfrihetssystem enligt LOV.

Stadens krav på utförare

I stadens förfrågningsunderlag med krav på utförare inom valfrihetssystemet står att insatsen ska utformas utifrån den enskildes behov och önskemål. Önskemål vad gäller val av avlösare ska i möjligaste mån tillgodoses. Eftersom man arbetar i den enskildes hem är lyhördhet för anhörigas önskemål nödvändigt. Vidare är det viktigt med god kontinuitet så att anhöriga inte behöver lära känna och instruera olika avlösare. För övrigt gäller samma krav på personal som för ledsagarservice enligt LSS och Ledsagning enligt SoL.

Insatserna följs upp på individnivå av beställande stadsdelsnämnd och på avtalsnivå av socialförvaltningen. Något enstaka klagomål direkt relaterat till objekt- eller anhöriganställningar har inkommit till socialförvaltningen.

Statistik

Uppgifterna är hämtade ur stadens sociala system, Paraplysystemet. Insatser enligt SoL är exklusive äldreomsorgen och socialpsykiatrin. Uppgifter om insatser enligt LSS är inklusive äldreomsorgen och socialpsykiatrin.

	2014			2015			2016		
Insats	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total
Avlösar- Service LSS	124	285	409	131	303	434	131	300	431
Avlösning SoL	40	52	92	34	60	94	36	61	97

Resultat från enkäter

Av de 53 utförare som i oktober 2017 besvarat enkäten uppger 46 att de utför avlösning enligt SoL och avlösarservice enligt LSS. Av dessa anger 42 utförare att de har aktuella beställningar från staden under september år 2017. De har tillsammans 363 antal aktuella beställningar/brukare.

Anhöriganställda som avlösare

På fråga om de har anhöriganställningar inom avlösning SoL eller avlösarservice LSS svarar 14 av 43 ja, det vill säga 33 procent. De anhöriga anställda arbetar enligt följande.

Heltid: 1

41-80 tim/mån: 4

1-40 tim/mån: 27

Vanligaste orsaker till anhörig anställd som avlösare:

1. brukarens eget val
2. specifik kunskap om funktionsnedsättningen
3. språket
4. annan orsak

Åldern på de brukare där anhöriganställningar förekommer är:

0-18 år: 31

19-64 år: 5

65 år och äldre: 0

Av dessa uppger de flesta vara män/pojkar. Älvsjö är vanligaste beställande stadsdelsnämnd tätt följt av Östermalm och Södermalm.

Objektanställda som avlösare

På fråga om de har objektanställningar inom avlösning SoL eller avlösarservice LSS svarar 18 av 43 ja, det vill säga 41 procent. De objektanställda arbetar enligt följande:

En utredning inom området stöd och service till personer med funktionsnedsättning
16 (23)

41-80 tim/mån: 3

1-40 tim/mån: 98

Vanligaste orsaken är:

1. brukarens eget val
2. specifik kunskap om funktionsnedsättningen
3. språket
4. annan orsak

Åldern på de brukare där objektanställningar förekommer bland avlösare är:

0-18 år: 97

19-64 år: 3

65 år och äldre: 3

Av dessa uppges de flesta vara män/pojkar. Beställningarna kommer oftast från Hässelby-Vällingby följt av Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd.

Resultat från workshops

Här presenteras resultatet från workshoppar och diskussioner med intresseorganisationer. Materialet samlades in i diskussioner om fördelar/styrkor samt nackdelar/svagheter med att ha anhörganställningar och objektanställningar inom ledsagarservice/ledsagning och avlösarservice/avlösning. Resultatet anger inte omfattning av nackdelar och fördelar. Det behövs en verksamhetsuppföljning för att ta reda på i vilken utsträckning de förekommer. För att få en nyanserad bild har materialet delats in utifrån olika perspektiv: den enskildes, den anhöriga-eller objektanställdes, utförarens samt handläggarens. Identifierade fördelar respektive nackdelar kan vara de samma utifrån olika perspektiv.

Ledsagarservice/ledsagning och avlösarservice/avlösning

Anhörganställningar

Den enskildes perspektiv

Resultat från workshoparna har visat att styrkorna med att ha en anhörig anställd kan vara att det skapar trygghet eftersom de har en relation som medför kunskap om den enskilde. Förutom trygghet och kunskap kan en anhörig som anställd medföra kontinuitet för

den enskilde eftersom de redan har en relation i andra sammanhang samt att en anhörig kan vara mer benägen att stanna kvar i sin anställning.

Svagheter eller nackdelar med anhörig som anställd är att brukaren på grund av att de redan har en roll till varandra kan hamna i beroende ställning till sin anhörige, bland annat på grund av att rollerna blir förknippade med en anställning som genererar inkomst för den anhörige. Rollerna kan göra det svårt att klaga på insatsen samt att självständigheten och nätverket inte utvecklas på det sätt den skulle kunna om någon utomstående var anställd. Andra identifierade risker är att aktiviteter genomförs som inte ingår i beställningen av insatsen samt att en genomförandeplan inte upprättas. Det försvårar uppföljningen av insatsen.

Den anhörige anställdes perspektiv

I workshops har det identifierats att styrkan med att vara anställd som anhörig kan vara att den anställde redan har kunskap om den enskilde och det skapar trygghet både för den enskilde och för anhöriga. En svaghet kan däremot vara de dubbla roller som finns som både anhörig och anställd, det kan bli en intressekonflikt i rollerna gentemot utföraren, handläggaren och den enskilde. En effekt med insatsen kan vara att avlasta anhöriga, och den effekten kan utebli om anhörig anställs. Andra identifierade risker är att den anhörige har brister i erfarenhet och kunskap. Det kan till exempel vara kring viss pedagogik som brukaren har behov av eller att göra genomförandeplan och följa de uppsatta målen utifrån handläggarens beställning. En risk är att den anhörige inte får eller tillgodogör sig arbetsledning och vägledning från utföraren.

Utförarens perspektiv

Styrkor med anhöriganställning kan vara att rekryteringen går snabbt. Ibland kan det upplevas som nödvändigt att anställa en anhörig på grund av specifika behov och kunskaper kring funktionsnedsättningen som den enskilde har, sällsynta språk eller kulturella kunskaper. De identifierade svagheter och riskerna är att utföraren som anställt en anhörig kan uppleva lite insyn i utförandet av insatsen. Det kan försvåra arbetsledning och vägledning.

Handläggarens perspektiv

Inga styrkor har direkt kopplats till handläggaren men bland annat en snabb anställning är positiv för handläggaren eftersom det säkerställer verkställigheten. Identifierade svagheter och risker är däremot att en begränsad insyn kan göra det svårt att följa upp

genomförandet av insatsen och därmed kvalitetssäkra den samt uppskatta den enskildes behov.

Objektanställningar

Den enskildes perspektiv

Den objektanställda har ofta kunskap om något specifikt behov den enskilde har. Det kan till exempel vara teckenspråk, taktila tecken, enskildes specifika behov kring en funktionsnedsättning som bland annat autism eller vid en specifik sport. Detta skapar i sin tur trygghet för den enskilde. Det faktum att den enskilde får insatsen utförd av en och samma person skapar kontinuitet och det kan även underlätta i kommunikation och vid planering av insatsen. Som risk uppges att den enskildes nätverk kan begränsas när de endast är en anställd, men det kan å andra sidan även upplevas som positivt för den enskilde och anhöriga att begränsa antalet anställda.

Den objektanställda

Det har framkommit att de objektanställda i flera fall kan vara personal som den enskilde mött i andra sammanhang som till exempel i förskolan. Detta har identifierats som en fördel och styrka och upplevs som väl fungerande. Dessa gånger kan det vara en fördel för den anställda att redan från början känna den enskilde. Det har identifierats risker med att den objektanställda inte tar emot eller får bristande arbetsledning, vägledning och utbildning. Dessutom att den inte upprättas någon genomförandeplan samt att uppsatta mål i beställningen inte följs. Det försvårar för handläggaren att följa upp insatsen samt riskerar att den enskildes inte får det innehåll i insatsen som den har rätt till vilket kan begränsa dennes vardag och utveckling.

Utförarens perspektiv

Det kan gå snabbt att rekrytera en objektanställd som är någon från den enskildes nätverk, till exempel en tidigare personal från förskolan. Vissa gånger kan utföraren uppleva att det är nödvändigt att anställa en objektanställd för vissa enskilda med vissa funktionsnedsättningar. Utföraren kan ha svårt att hålla kontakten med de som är objektanställda om det är många brukare som har den lösningen. Utföraren kan uppleva att det blir svårare att ha insyn i hur insatsen utförs när det endast är en personal som är anställd för just en enskild.

Handläggarens perspektiv

Inga specifika styrkor är identifierade för handläggaren. Däremot finns det en risk, liksom vid anhörganställningar, att insynen

begränsas vilket gör det svårare att kontrollera att den enskilde får insatsen utförd enligt beställning och genomförandeplan.

Analys

Kartläggningen visar att de allra flesta enskilda som har anhöriga - eller objektanställda inom ledsagarservice/ledsagning samt avlösarservice/avlösning 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 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.

Enligt kartläggningen är förekomsten av objekt- och anhörganställningar hos utförare med beställningar från Stockholms stad:

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

De flesta utförarna utför både ledsagning/ledsagarservice samt avlösning/avlösarservice och kan ha både anhörig- och objektanställda.

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

Fördelar med objekt- och anhörganställning

Ett av stadens krav på utförarna av både ledsagarservice/ledsagning och avlösarservice/avlösning är att den enskilde ska uppleva trygghet. Den enskilde ska känna trygghet med personalen. Insatsen ska ges med hög personal- och tidskontinuitet. Den enskilde som har objekt- eller anhörganställd för avlösarservice/avlösning är i de

allra flesta fall under 18 år vilket kan öka behovet av känsla av trygghet för både den anhörige och den enskilde. I workshoparna framkom att det finns goda förutsättningar för att det skapas trygghet, och kontinuitet genom att ha en anhörig- eller objektanställning. Orsaken till det är att den enskilde och den anställde ofta redan har en etablerad relation innan insatsen startar samt att det är en och samma personal som ger insatsen.

En annan fördel som nämnts är att 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 LSS anges att det ska finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service och omvårdnad ska kunna ges och i SoL står att det ska finnas personal med lämplig erfarenhet och utbildning. I stadens krav på utförarna i förfrågningsunderlagen står att utföraren ska erbjuda personal med adekvat utbildning för de enskilda som behöver det men att det avgörande är att insatsen utformas individuellt efter de berördas önskemål. Det innebär att det inte finns något krav på en grundläggande utbildningsnivå i dag, utbildningskraven är istället kopplade till vad den enskilde har för behov. Det gör det möjligt att anställa anhöriga utan specifik utbildning, och utföraren kan få en enklare rekrytering.

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 -kultur -eller idrottskunskaper. Vid dessa sammanhang kan det vara en fördel att det finns möjlighet till både objekt -och anhöriganställningar. Den enskildes tidigare förskolepersonal har uppgivits som gott exempel på objektanställd, det vill säga någon som förmodligen har både erfarenhet och utbildning. 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 anhöriganställning

Ett av kraven i både LSS och SoL är att kvaliteten i verksamheten systematiskt och fortlöpande ska utvecklas och säkras. Som ett redskap i att följa upp utförandet av insatserna och dess kvalitet ska det finnas social dokumentation i form av genomförandeplaner. Handläggaren har skyldighet att utreda, ta beslut och följa upp

insatser. Inom funktionshinderområdet i Stockholms stad används materialet DUR-dokumentation, utredning, resultat. I stadens krav på utförarna står att utföraren ska medverka i uppföljningar på verksamhets- och individnivå. Brister i uppföljningen kan leda till bland annat osäkerhet om insatsen når sitt syfte och utförs av god kvalitet. I workshoparna har det framkommit att anhörig -och objektanställningar riskerar att försvåra insyn och uppföljning av insatsen. Det innebär att det kan vara svårt att säkra samt att utveckla kvaliteten vid en anhörig- eller objektanställning.

Både ledsagare och avlösare arbetar med den enskilde där denne befinner sig. Det kan vara ute i stadens miljöer respektive i den enskildes hem. Det utgör i sig en utmaning att arbetsleda och föra social dokumentation men i workshoparna har det nämnts att det kan vara ytterligare utmaningar om den anställde är anhörig- eller objektanställd och därmed har lite kontakt med utföraren eller någon kollega.

Specifika nackdelar med anhöriganställning

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

I LSS finns angivet att insatserna ska stärka den enskildes förmåga till ett självständigt liv och full delaktighet. I SoL står att lagen ska frigöra och utveckla enskilda och grupper egna resurser. Det övergripande syftet med ledsagarservice är att bryta isolering och 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 på grund av den relation och nätverk som redan finns.

De dubbla rollerna kan utgöra en svaghet för den anhöriga anställde likväl som för den enskilde. Syftet med framför allt avlösarservice är att avlasta den anhörige eller andra närstående genom att en person tillfälligt tar över omvårdnaden om den enskilde. Om en anhörig ska vara anställd för att utföra insatsen 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.

Kunskap om de enskilde har lyfts som en fördel/styrka, men brist i kunskap har identifierats om en svaghet för anhörganställningar. Det handlar då om brist i kunskap om till exempel viss pedagogik. Det kan göra att kraven staden har utifrån lagstiftningen och kraven i förfrågningsunderlag på utförarna vid anhörganställningar inte uppfylls.

Jämställdhet

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

Avslutande reflektioner

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. 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 anhörganställningar 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 anhörganställningar 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.