

Plan för att säkerställa äldreomsorg på finska, samiska och meänkieli

Uppdrag

I budget 2021 ges äldrenämnden i uppdrag att i samråd med stadsdelsnämnderna, där behov finns, ta fram en plan för att säkerställa äldreomsorg för förvaltningsområdet finska, meänkieli och samiska.

Metod

Under hösten 2020 genomförde äldreförvaltningen en kartläggning av efterfrågan av äldreomsorg på finska, meänkieli och samiska. Resultatet används som underlag för denna plan.

Ärendet har förberetts och diskuterats internt inom äldreförvaltningen. Vidare har förslagen diskuterats med stadsdelsförvaltningarnas chefer för beställarenheter. I syfte att utbyta erfarenheter och fungerande arbetssätt kring arbetet med minoritetsfrågor har äldreförvaltningen därutöver bildat en särskild arbetsgrupp med kontaktpersoner från varje stadsdelsförvaltning. Slutligen har stadsdelsförvaltningarnas avdelningschefer för äldreomsorg fått möjlighet att lämna synpunkter. Resultatet av samverkan presenteras i denna PM som ett förslag till en plan för att säkerställa äldreomsorg för förvaltningsområdet finska, meänkieli och samiska i de fall behov av detta finns.

Bakgrund

Enligt riksdagsbeslut år 1999 har Sverige fem erkända nationella minoriteter: sverigefinnar, samer, tornedalingar, judar och romer. Samerna är även ett urfolk enligt riksdagsbeslut år 1977.

Minoritetsspråken är finska, samiska, meänkieli, jiddisch och romani chib. Samiska och romani chib är inte ett enda språk utan består av flera olika varieteter och talare av de olika varieteterna kan förstå varandra i varierande grad. Den enskilde kan även identifiera sig med en minoritetskultur utan att kunna respektive minoritetsspråk.

Sveriges minoritetspolitik utgår från det av riksdagen fastställda målet att ge skydd för de nationella minoriteterna, stärka deras möjligheter till inflytande och stödja minoritetsspråken så att de hålls levande.

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk¹ (minoritetslagen) kom år 2010 och reviderades år 2019. Den ger alla nationella minoriteterna ett grundskydd i hela riket och ett förstärkt skydd för sverigefinnar, samer och tornedalingar inom utpekade förvaltningsområden.

Av minoritetslagen följer att staden ska informera de berörda minoriteterna om deras rättigheter och ge dem inflytande över frågor som berör dem. Minoriteterna har även rätt att bevara sin kulturella identitet oavsett om de kan respektive minoritetsspråk eller inte. Vidare ska staden enligt socialtjänstlagen² aktivt verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i minoritetsspråken. Utifrån lagstiftningen har Stockholms stad antagit riktlinjer för arbetet med nationella minoriteternas rättigheter³.

Stockholms stad är förvaltningsområde för finska sedan år 2010 och för samiska och meänkieli sedan år 2019. Detta innebär ett förstärkt skydd för dessa minoriteter, bland annat rätt till äldreomsorg helt eller till väsentlig del på sitt språk om någon önskar detta. Den som söker bistånd ska informeras om dessa rättigheter. Finsk-, samisk- och meänkielitalande har också rätt att använda sitt språk i kontakter med staden i dessa ärenden och få de skriftliga besluten översatta.

För att få en helhetsbild av behoven av äldreomsorg på minoritetsspråk och stadens resurser att tillgodose dessa behov behöver staden regelbundet kartlägga både efterfrågan av äldreomsorg på minoritetsspråk och vilken minoritetsspråkskompetens som finns bland de berörda anställda, exempelvis biståndshandläggare samt vård- och omsorgspersonal.

I stadens samråd brukar samtliga minoriteter framföra att det överlag är svårt att hitta information om minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen och att information vid biståndshandläggning behöver förbättras.

Länsstyrelsen i Stockholms län och Sametinget följer upp efterlevnaden av minoritetslagen och redovisar detta löpande till regeringen. Det saknas möjligheter till överklagande och sanktioner om en kommun inte bedöms tillgodose minoriteternas rättigheter.

¹ Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk, 2009:724

² Socialtjänstlagen 2001:453

³ Stockholms stads riktlinjer för arbetet med nationella minoriteternas rättigheter, 2018-2022

Minoriteternas rättigheter i praktiken inom äldreomsorgen

På uppdrag av regeringen ansvarar Sametinget för information om de nationella minoriteterna och deras rättigheter. För att kommunerna ska kunna agera lika inför minoriteterna behöver vissa begrepp i minoritetslagen och socialtjänstlagen förtydligas. Följande förtydliganden beskrivs på Sametingets informationswebbplats ”minoritet.se”⁴.

Rätt till *information* och *självidentifikation*

Enligt minoritetslagen ska kommunen som ingår i förvaltningsområde informera den som ansöker om bistånd om möjligheten till äldreomsorg på minoritetsspråk. Sättet hur informationen om de konkreta rättigheterna ges är valfritt, huvudsaken är att det görs vid ansökningstillfället och helst på respektive minoritetsspråk. Vidare tillämpar den svenska minoritetspolitiken självidentifikation. Den enskilde har rätt att själv bestämma om hen vill ingå i någon eller några nationella minoriteter, ingen annan kan varken inkludera någon i eller utesluta någon från en minoritetsgrupp.

Rätt till äldreomsorg helt eller *till väsentlig del* på minoritetsspråk

I kommuner som ingår i förvaltningsområde för finska, samiska och meänkieli har den enskilde rätt till äldreomsorg helt eller till väsentlig del på sitt minoritetsspråk enligt minoritetslagen. Vad som utgör en väsentlig del är en helhetsbedömning som ska utgå från omsorgens form och omfattning enligt författningskommentaren. Likaså behöver den enskildes behov av trygghet och kontinuitet beaktas i bedömningen. Personalens språkkompetens är dock avgörande. Den enskilde ska minst ha tillgång till personal som pratar minoritetsspråk flera gånger i veckan. Vidare måste det vara tydligt för den enskilde i vilka sammanhang hen kan använda sitt minoritetsspråk. Det är viktigt att personalen behärskar respektive minoritetsspråk till den grad att de kan föra meningsfulla samtal med de äldre.

Att *verka för* att det finns tillgång till personal som kan minoritetsspråk

Enligt socialtjänstlagen ska kommunerna verka för att det inom äldreomsorgen ska finnas personal som kan minoritetsspråk. Detta innebär att kunskaper i minoritetsspråk bör beaktas som merit i rekrytering. Under rekrytering kan exempelvis resurspersoner i respektive språk anlitas vid behov.

Rätt att *behålla sin kulturella identitet*

Enligt minoritetslagen har den enskilde rätt att behålla sin kulturella identitet. Personalen behöver ha kulturkompetens för att förstå vad som kan vara betydelsefullt för den enskilde, även för den som inte behärskar det aktuella minoritetsspråket. Oftast kan det handla om kulturella inslag såsom särskilda maträtter, musik och kläder, seder och bruk, högtidsdagar och andra traditioner. Verksamheterna kan med fördel utgå ifrån de lokala förhållandena och samarbeta med respektive minoritets civilsamhälle och organisationer, såsom olika föreningar eller församlingar.

Aktuella efterfrågan i förhållande till stadens utbud och resurser

Under år 2020 hade äldrenämnden tillsammans med stadsdelsnämnderna i budgetuppdrag att kartlägga efterfrågan av äldreomsorg på finska, samiska och meänkieli. Inom ramen för stadens löpande arbete med nationella minoriteters rättigheter utvidgades uppdraget till att även omfatta stadens resurser vad gäller personalens språk- och kulturkompetens inom nationella minoritetsspråk.

Som en del av detta uppdrag genomförde äldreförvaltningen en enkätundersökning bland stadens samtliga beställarenheter och utförarenheter som ingår i stadens olika valfrihetssystem. Frågorna handlade om en uppskattning av hur många äldre som efterfrågat insatser inom äldreomsorgen på respektive minoritetsspråk under det senaste året, det vill säga från hösten 2019 till hösten 2020. Enkätundersökningen kompletterades med Swecos prognos över äldreomsorgsbehov bland sverigefinnar, samer och tornedalingar fram till år 2040⁵. Frågorna för att kartlägga stadens resurser handlade om antalet anställda inom beställarenheter och utförarenheter som uppgav sig ha språk- och/eller kulturkompetens inom någon av de nationella minoriteterna samt en vilja att använda minoritetsspråket i sitt arbete.

Resultatet av kartläggningen kan endast ses som en ögonblicksbild och en tendens av behoven inom minoritetsspråken. Detta för att det när som helst kan uppstå efterfrågan av äldreomsorgens olika insatser på de berörda språken. Även stadens resurser kan variera över tid, dels för att det finns en personalomsättning inom alla de berörda verksamheterna, dels för att det saknas en komplett helhetsbild då långt ifrån alla utförarverksamheter som ingår i stadens olika valfrihetssystem svarade på enkäten. Resultatet nedan har till viss del kompletterats med aktuell information från stadens hemsida "Hitta och jämför service".

Efterfrågan av äldreomsorg på finska, samiska och meänkieli Kartläggningen påvisade att det hos stadens beställarenheter förekom mest efterfrågan av äldreomsorgens insatser på finska, mest i form av vård- och omsorgsboende och hemtjänst men i viss mån även i form av dagverksamhet, korttidsboende och servicehus. Däremot hade inga insatser efterfrågats på samiska eller meänkieli. Efterfrågan kan ha förändrats under det gångna året efter kartläggningen.

Enligt de utförarchefer på hemtjänst, vård- och omsorgsboenden, dagverksamhet och servicehus som svarade på kartläggningsenkäten var tendensen den samma: Mest efterfrågades hjälp av finsktalande personal. Ingen äldre hade efterfrågat hjälp av personal som talade samiska och endast en äldre hade efterfrågat hjälp av personal som talade meänkieli.

Av Swecos prognos från 2020 framgick att behovet av äldreomsorg på finska kommer att öka något fram till 2040. Däremot ansågs det vara omöjligt att prognostisera behovet av äldreomsorg på samiska och meänkieli. Detta på grund av att ingen vet hur många samer och tornedalingar det bor i Stockholm eftersom etnisk registrering är förbjuden i Sverige.

Personalens språk- och kulturkompetens

De flesta av stadens beställarenheter uppgav vid kartläggningen att de hade tillgång till biståndshandläggare som hade kompetens i finsk kultur och som kunde och ville använda finska språket i tjänsten. Endast en biståndshandläggare uppgav sig kunna samiska respektive meänkieli tillräckligt för att kunna använda språket i tjänsten. En biståndshandläggare uppgav sig kunna bidra med kompetens inom samisk kultur.

Även bland utförarverksamheter var det vanligast att de anställda uppgav sig kunna finska och ha kompetens inom finsk kultur, sammanlagt handlade det om cirka 200 anställda på vård- och omsorgsboenden. Över hälften av dessa arbetade inom de privata boendena som hade finsk inriktning och dryga 50 personer arbetade på de olika kommunala boendena. Inom den kommunala hemtjänsten uppgav färre än 20 anställda att de kunde använda finska språket i tjänsten och bidra med sin kulturkompetens. Även inom servicehus och dagverksamhet fanns det enstaka anställda som kunde finska.

Enligt stadens hemsida finns det idag över 50 privata hemtjänstverksamheter med finsktalande personal och ett servicehus med möjlighet att erbjuda service, omsorg och aktiviteter på finska.

Inget vård- och omsorgsboende beläget i Stockholms stad uppgav att de hade personal som kunde arbeta på samiska eller meänkieli. Fem anställda på vård- och omsorgsboenden belägna i andra kommuner inom länet, och som ingår i stadens valfrihetssystem, uppgav sig kunna arbeta på meänkieli. Inom den kommunala hemtjänsten uppgavs en anställd kunna tala samiska och inom den privata hemtjänsten kunde tre anställda tala meänkieli. Det fanns även några anställda inom såväl boende som hemtjänst och dagverksamhet som uppgav sig kunna bidra med sin kulturkompetens i respektive minoritetskultur.

Utbud av verksamheter med inriktning mot nationella minoriteter

Inom stadens valfrihetssystem finns fyra vård- och omsorgsboenden med finsk inriktning: två inom Stockholms stad och två belägna i Haninge kommun. Alla drivs i privat regi och kan erbjuda stockholmare sammanlagt långt över 100 platser, fördelat mellan somatisk inriktning och demensinriktning efter behov. Ett kommunalt servicehus har kapacitet att ge service och omsorg på finska, dock har inte verksamheten en uttalad finsk inriktning och finsktalande har inte någon förtur i kön. Inget vård- och omsorgsboende eller servicehus uppger sig ha kapacitet att erbjuda vård och omsorg på samiska eller meänkieli. Inga dagverksamheter eller hemtjänstutförare riktar sig i dagsläget till någon av de nationella minoriteterna.

Förutom de biståndsbedömda äldreomsorgsinsatserna anordnar stadsdelsförvaltningarna aktiviteter och social samvaro på öppna träffpunkter för seniorer. Detta är tillgängligt för stadens alla invånare över 65 år. Flera av träffpunkterna anordnar verksamhet specifikt riktat för finsktalande men det finns även aktiviteter för samer och tornedalingar i vissa stadsdelar enligt målgruppernas eget önskemål.

Förslag till plan för äldreomsorg på finska, samiska och meänkieli

För närvarande kan Stockholms stad erbjuda en insats specifikt riktad mot en nationell minoritet, det vill säga vård- och omsorgsboende för finsktalande. Trots efterfrågan saknar staden hemtjänstutförare med en uttalad finsk inriktning även om flera utförare uppger sig ha tillgång till finsktalande personal. Varför ingen hemtjänstutförare har valt att ha en tydlig finsk inriktning kan ha flera orsaker. Att det saknas utförare som erbjuder insatser på samiska och meänkieli kan bero på att det inte finns någon efterfrågan. Sannolikt saknar även många utförare kunskap om minoriteternas rättigheter och inser inte styrkan i de språk- och kulturkunskaper som en del personal ändå besitter. Brist på efterfrågan av insatser på minoritetsspråk kan i sin tur bero på att de

äldre inte alltid känner till sina rättigheter som nationell minoritet eller att de faktiskt inte känner behov av att ha äldreomsorg på sitt minoritetsspråk.

Att säkerställa äldreomsorg på minoritetsspråk, där behov finns, kräver därmed flera åtgärder, dels för att sprida information och öka kunskaperna om minoriteternas rättigheter och dels för att organisera stadens utbud på ett sätt som kan möta upp den efterfrågan som finns eller skulle kunna uppstå.

1. Tydligare information för att nå målgrupperna

Allmän information

Stockholms stad informerar om minoriteternas rättigheter både på svenska och på respektive minoritetsspråk på stadens hemsida under rubriken "Other languages". Information om rättigheterna inom äldreomsorgen finns också på respektive språk i äldreomsorgens broschyr "Äldreomsorg för dig som bor i Stockholms stad". I en del stadsdelsförvaltningar finns informationen tillgänglig exempelvis i receptionen och på de öppna träffpunkterna för seniorer. Minoriteterna uppmärksammas även på stadens Facebooksida och staden annonserar om rättigheterna regelbundet i en sverigefinsk tidning.

För att informationen ska nå målgrupperna är bedömningen att staden dock behöver intensifiera sin kommunikation och information. Förslagsvis kan informationen om rättigheterna samlas på stadens hemsida under en egen rubrik "Nationella minoriteter" för att underlätta för målgrupperna och för att belysa gruppernas särställning jämfört med alla andra minoriteter och språk. Det bör också vara enkelt och tydligt att länka från äldreomsorgens startsida till sidan om minoriteternas rättigheter och tvärtom. Likväl bör det vara en självklarhet att annonsera om rättigheterna på stadens samtliga öppna träfflokaler för seniorer och i receptionen i respektive stadsdelsförvaltning.

Information riktad till tjänstemän och äldreomsorgens utförare

Utbildning om nationella minoriteternas rättigheter bör vara lättillgänglig och ingå i introduktion för tjänstemän, äldreomsorgens anställda och chefer. För närvarande finns det en digital introduktionsutbildning riktad till äldreomsorgens nyanställda chefer där minoritetslagen och minoriteternas rättigheter utgör ett kapitel. Vid äldreförvaltningens introduktionsutbildning för nyanställda biståndshandläggare presenteras minoriteternas rättigheter kort. Det finns även ett avsnitt om nationella minoriteter och minoritetsspråk i riktlinjerna för handläggning inom socialtjänstens äldreomsorg. Det saknas dock en bestående digital

utbildning riktad till alla yrkesverksamma biståndshandläggare. En digital utbildning borde även finnas för äldreomsorgens övriga anställda som i sin tjänst kommer i kontakt med medborgare.

Information vid ansökan om insatser inom äldreomsorgen

Det varierar idag hur beställarenheterna informerar den som ansöker om äldreomsorg om nationella minoriteters rättigheter. Eftersom det är upp till varje enskild att bestämma sin minoritetsidentitet enligt självidentifikation behöver informationen om rättigheterna förmedlas förutsättningslöst för alla som ansöker om äldreomsorg. I samråd med stadsdelsförvaltningarna har det framkommit önskemål om en stadsgemensam skriftlig information som kan lämnas till alla vid ansökningstillfället. Äldreförvaltningen har tagit fram en kort text på svenska och på respektive minoritetsspråk så att alla som ansöker om insatser inom äldreomsorgen på ett likvärdigt sätt får information om nationella minoriteternas rättigheter i Stockholms stad.

Information vid valet av utförare

På stadens hemsida kan äldreomsorgens olika insatser jämföras på en samlingssida, exempelvis hemtjänst under ”Hitta hemtjänst” och boende under ”Hitta vård- och omsorgsboende”. Vidare kan de olika verksamheterna inom boende och hemtjänst sorteras utifrån geografiskt område, organisationsform samt språk och kultur. För att underlätta för den enskilde som vill jämföra de olika verksamheterna utifrån språklig och kulturell inriktning kan verktyget behöva uppdateras. De verksamheter som kan ge äldreomsorg ”helt eller till väsentlig del” på respektive minoritetsspråk ska kunna sorteras enkelt och tydligt under varje insats, även servicehus och dagverksamhet.

2. Möjlighet till äldreomsorgens olika insatser på minoritetsspråk vid behov

Vård- och omsorgsboende och dagverksamhet

För att säkerställa vård- och omsorgsboende för samer och tornedalingar skulle staden behöva ha kapacitet att vid behov öppna upp en mindre enhet med samisk och tornedalsk inriktning, både för somatiskt sjuka och för demenssjuka. Båda minoritetsgrupperna säger sig känna samhörighet med varandras historia och kultur. De skulle med fördel kunna dela boende med varandra, i enlighet med deras eget förslag i samråd med staden. Dock behöver stadens insats stå i relation till efterfrågan. Så länge efterfrågan saknas eller är relativt osäker är det inte helt realistiskt att ha beredskap för detta.

För att bemöta behovet av dagverksamhet för alla tre minoriteter räcker det långt om det skulle finnas någon verksamhet som har personal med respektive språk- och kulturkompetens. I stadens förfrågningsunderlag och uppdragsbeskrivningar för respektive

insats finns det redan idag inskrivet att staden gärna ser utförare som kan kommunicera på de nationella minoritetsspråken samt har kompetens om de nationella minoriteternas kultur.

Staden har också möjlighet att teckna individavtal med boenden i andra kommuner för den som är villig att flytta för att få äldreomsorg på sitt minoritetsspråk.

Hemtjänst

Att erbjuda hemtjänst på minoritetsspråk är en utmaning. De olika hemtjänstgrupperna begränsas alltid till särskilda geografiska områden medan behoven av hemtjänst med minoritetsspråk kan vara utspridda över hela staden. För att kunna täcka behovet över hela staden skulle flera utförare behöva anställa personal med kunskaper i minoritetsspråk vilket kan vara mycket svårt.

Ett förslag är att den kommunala hemtjänsten samlar sina krafter och i samråd med varandra bildar ett särskilt minoritetsteam över staden med inriktning mot finska, samiska och meänkieli. Teamet skulle kunna organiseras och finansieras i samarbete mellan stadsdelsförvaltningarna på samma sätt som en del andra av stadens specialistfunktioner, såsom teamet för tryggt mottagande i hemmet inom beställarenheterna och vissa nattpatruller inom hemtjänsten.

Ett kompletterande alternativ är att staden inkluderar i förfrågningsunderlag och uppdragsbeskrivning ett krav där hemtjänstutförare kontinuerligt ska uppdatera staden om hur många av personalen som behärskar respektive minoritetsspråk. Det skulle underlätta för biståndshandläggarna och för den enskilde att uppskatta vilka utförare som klarar av att ge äldreomsorg till väsentlig del på minoritetsspråk.

Alla utförare, både kommunala och privata, bör framöver inkluderas i utvecklingsarbetet och ges möjlighet att ta ställning till hur de skulle kunna bidra till en beredskap att ge äldreomsorg på minoritetsspråk.

Servicehus

Ett av stadens servicehus uppger sig redan idag ha möjlighet att erbjuda service och omsorg på finska. Förslagsvis skulle staden kunna uppmuntra detta servicehus att utöka sin möjlighet till omsorg på finska eller att till och med profilera sig på språk och kultur.

3. Tillgång till personal med kompetens i minoritetsspråk och -kultur

Rekrytering av nyanställda

Vid rekrytering av personal behöver kunskap i minoritetsspråk betraktas som en merit där behov finns, förutsatt att kandidaten i övrigt har det som krävs, såsom adekvat utbildning. Detta för att staden överhuvudtaget ska kunna ha möjlighet att erbjuda äldreomsorg på minoritetsspråk. Att använda tolkar eller andra språkliga resurspersoner på plats eller på distans bör endast vara en tillfällig lösning i akuta situationer.

Utbildning av befintlig personal

Kompetens inom minoritetskulturer och deras seder och bruk bör inkluderas i stadens ordinarie utbud av kompetensutveckling för äldreomsorgens anställda och biståndshandläggare. Även personal som inte kan respektive minoritetsspråk behöver lära sig de viktiga kulturella aspekterna för att kunna anpassa omsorgen efter minoriteternas behov. Därutöver behöver staden erbjuda kompetensutveckling i språk för de anställda som känner att de behärskar något av minoritetsspråken i viss mån men inte tillräckligt. Detta är för övrigt i linje med stadens aktuella riktlinjer. Äldreförvaltningen kan med fördel samordna utbildningarna.

Avslutande diskussion

Det är relativt komplicerat att skapa en fullständig äldreomsorgsberedskap i Stockholms stad för förvaltningsområdet finska, meänkieli och samiska. Den största utmaningen är en låg eller osäker efterfrågan. Äldreomsorgens verksamheter måste ha en ekonomisk bärighet och utförare har inga incitament att satsa på något som inte efterfrågas i tillräcklig omfattning. Dessutom råder det valfrihet i Stockholms stad vilket innebär att den enskilde själv får välja den utförare hen vill och känner tilltro till. Det är inte självklart att alla de som definierar sig som en nationell minoritet för den skull skulle välja en utförare med minoritetskompetens, andra kvalitetsfaktorer kan överväga.

Enligt uppdraget ska denna plan syfta till att säkerställa äldreomsorg på minoritetsspråk ”där behov finns”. Att definiera behov är problematiskt eftersom behoven kan variera i omfattning och över tid vilket ger en instabilitet i stadens planering. I avvaktan på större efterfrågan kan dock flera av de föreslagna åtgärderna vidtas för att komma närmare målet.

Enligt kartläggningen över personalresurser inom minoritetsspråk har staden i viss mån tillgång till personal med både språk- och kulturkompetens inom finska, samiska och meänkieli. Dock är

resurserna utspridda i olika verksamheter och hos olika utförare. Staden behöver i samråd med utförarna hitta en lösning hur man bäst samordnar resurserna eller skapar nya verksamheter för att kunna bemöta minoritetslagens anda och de nationella minoriteternas behov. Detta är särskilt angeläget inom hemtjänst för finsktalande där det finns konstaterad efterfrågan men inga utförare som har en uttalad finsk inriktning eller kapacitet att ge äldreomsorg helt eller till väsentlig del på finska.