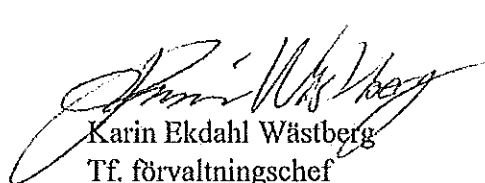
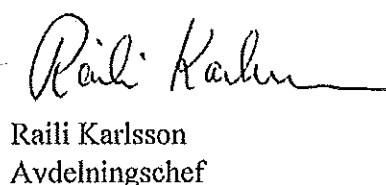


Handläggare
Anita Cronholm
Telefon: 08-508 36 247**Till**
Äldrenämnden den 16 juni 2015

Anhörig- och objektanställningar i hemtjänsten

Förvaltningens förslag till beslut

1. Äldrenämnden beslutar för egen del att ge förvaltningen i uppdrag att utreda anhörig- och objektanställningar inom hemtjänsten i Stockholms stad.
2. Äldrenämnden godkänner förvaltningens förslag att nyanställningar av anhörig- och objektanställda inte tillåts från och med 1 januari 2016.
3. Äldrenämnden överlämnar förslaget till Kommunstyrelsen för vidare beslut i Kommunfullmäktige.


Karin Ekdahl Wästberg
Tf. förvaltningschef
Raili Karlsson
Avdelningschef

Sammanfattning

I takt med att allt fler svårt sjuka äldre vårdas i hemmet har också hemtjänstens arbete förändrats, det ställs allt större krav på personalens kompetens och yrkeskunskap. Under åren har kraven på personalens kompetens, oavsett anställningsform, höjts i förfrågningsunderlagen vid upphandling av hemtjänstutförare för att säkerställa kvaliteten inom vården och omsorgen som staden erbjuder. Trots omfattande utbildningssatsningar inom äldreomsorgen har det varit svårt att höja utbildningsnivån inom hemtjänsten. Av stadens verksamhetsuppföljningar och granskningar av hemtjänstutförare framgår att antalet anhörig- eller objektanställningar är tämligen omfat-

tande bland vissa utförare. Anhörig- och objektanställda är närstående eller andra personer som anställs för att utföra hemtjänstinsatser hos endast en person.

Av granskningarna framgår att anhörig- och objektanställda oftast har tidsbegränsade anställningar och arbetar deltid. Få har adekvat utbildning och har ofta bristande kunskaper i svenska språket. De arbetar självständigt och träffar sällan ledning och annan personal. Dokumentationen av planering och genomförande av arbetet är ofta bristfällig. Av rapporteringen i ParaGå framkommer också att såväl anhörig- som objektanställda ofta arbetar veckans alla dagar året runt. Arbetstidslagen följs således inte.

För att få en helhetsbild av situationen föreslås att äldrenämnden ger förvaltningen i uppdrag att utreda anhörig- och objektanställningar inom hemtjänsten i Stockholms stad. Syftet med utredningen ska vara att redovisa vilka problem som idag finns och komma med förslag på lösningar. Utredningen ska även studera hur andra kommuner har gjort och lyfta fram goda exempel. Vidare ska utredas om det finns grupper som även i framtiden kommer att ha behov av att anlita anhörig- och objektanställda.

Utredningen ska även innehålla en redovisning av vilka olika former av stöd till anhörig- och objektanställda t.ex. i form av utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser som finns. Utredningen kan med fördel ske i samråd med berörda stadsdelsförvaltningar, arbetsmarknadsförvaltningen och arbetsförmedlingen m.fl. Vidare ska utredas om staden ska skärpa kraven i förfrågningsunderlagen som anger att om insatserna är omfattande bör även annan personal än den anhörig eller objektanställd utföra delar av dessa insatser.

I väntan på utredningens resultat föreslår förvaltningen att nyanställningar av anhörig- och objektanställda inte tillåts. Ett sådant anställningsstopp för nyanställningar föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Detta innebär också att om en kund vars insatser idag utförs av en anhörig- eller objektanställd byter utförare efter den 1 jan 2016 upphör möjligheten att fortsätta med en sådan anställning hos den nya utföraren.

Bakgrund

En målsättning med valfrihetssystemet inom hemtjänsten när det infördes 2002 var att skapa en mångfald av utförare, inte minst vad gäller språklig och kulturell inriktning. Valfriheten inom hemtjänsten innebär att den enskilde kan välja en av de hemtjänstutförare som ingår i valfrihetssystemet.

Innan valfrihetssystemet infördes hade hemtjänsten svårt att tillgodosätta behovet av personal med olika språkkunskaper. En vanlig lösning var då att anställa anhöriga för att utföra hemtjänstinsatser. Anhöriga kunde också anställas av andra orsaker men behov av särskilda språkkunskaper var vanligt förekommande. Det var biståndshandläggaren som bedömde om det fanns särskilda skäl till att en anhörig skulle anställas för att utföra beviljade hemtjänstinsatser. Detta ändrades dock vid revideringen av riktlinjerna för biståndshandläggning 2010 (Dnr 105-273/2009) då det i stället bedömdes vara en verkställighetsfråga.

Det är respektive hemtjänstutförares ansvar att personalen har den kompetens som krävs för att utföra biståndsbedömda hemtjänstinsatser i enlighet med Socialtjänstlagens intentioner. Under åren har kraven på personalens kompetens, oavsett anställningsform, höjts i förfrågningsunderlagen vid upphandling av hemtjänstutförare för att säkerställa kvaliteten inom vården och omsorgen som staden erbjuder.

Trots det stora antalet hemtjänstutförare med många olika språkliga och kulturella inriktningar som tillkommit sedan 2002 är antalet anhörig- eller objektanställda idag tämligen omfattande. Av de granskningar av hemtjänstutförare som utförts framkommer att ett antal hemtjänstenheter till stor del består av anhörig- eller objektanställda. Den objektanställda kan ibland vara en anhörig eller någon annan person som den enskilde önskat att en hemtjänstutförare ska anställa. Av uppföljningarna framgår att dessa anställda ofta saknar utbildning och att det inte heller finns några individuella utbildningsplaner. Fackliga företrädare har också framfört att de objektanställdas arbetsvillkor ofta inte är förenliga med arbetsmiljölagen.

Ärendet

Anhöriganställning

Begreppet anhöriganställning har alltmer kommit att användas även i de fall den enskilde och den anställda 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. An-

hörig kan vara ett barn, en bror, en syster, sonhustru, kusinbarn m.m.

Övriga objektanställningar

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.

PAN-avtalet

Stockholms stads centralt tecknade kollektivavtal PAN gäller för anhörigvårdare anställda i kommunal regi. Med anhörigvårdare avses då arbetstagare som lever i hushållsgemenskap med den han/hon vårdar. I enlighet med avtalet görs en anställning på begränsad tid. Anhörigvårdare får enligt PAN-avtalet inte särskild ersättning vid obekväm arbetstid.

Inom privata verksamheter är timanställningar den vanligast förekommande anställningsformen för anhörig/objektanställda.

Hemvårdsbidrag

Ett alternativ till anhörganställning är hemvårdsbidrag som den enskilde kan ansöka om. Beslut om hemvårdsbidrag fattas av biståndshandläggare. Hemvårdsbidraget är en form av ekonomisk ersättning till de personer vilkas närstående utför väsentligt merarbete som annars skulle utföras inom ramen för hemtjänst. Hjälpbehovet ska ha karaktär av individnära insatser som exempelvis hjälp att sköta hygien men kan också bestå av mer kvalificerad omvårdnad orsakad av sjukdom och funktionsnedsättning.

Hemvårdsbidraget ges till den enskilde som fått beslut om insats och som förutsätts ersätta den anhörige/närstående som utför hjälpinsatserna. Den anhörige behöver inte anställas av en hemtjänstutförare och därmed ställs inte heller några kompetenskrav eller krav på dokumentation.

Bidraget är inte skattepliktigt så länge ersättningen gäller en närstående i gemensamt hushåll och omfattar inte några sociala avgifter. Om den enskilde inte har några andra insatser utgår ingen hemtjänstavgift. Hemvårdsbidragets storlek är indelat i fyra nivåer och varierar mellan 1 113 – 4 450 kr/mån (2015). Nivåerna är indelade utifrån den enskildes omvårdnadsbehov.

Stadens krav avseende personal i hemtjänsten

Personalens kompetens

I förfrågningsunderlaget för upphandling av hemtjänst ställer staden flera kvalitetskrav på hemtjänstutföraren och dennes personal, bl.a. kompetenskrav. Motsvarande krav för hemtjänst i egen regi ställs i uppdragsbeskrivning med stadsdelsnämnderna. Minst 50 % av samtlig personal oavsett anställningsform som utför omvårdnad ska ha yrkesförberedande utbildning (gymnasieexamen) från vårdlinje, social servicelinje eller omvårdnadsprogrammet alternativt 600 gymnasiepoäng från KOMVUX i karaktärsämnena inom vård- och omsorg.

Vid nyanställning av personal ska utföraren ställa motsvarande kompetenskrav. Det innebär att utföraren successivt ökar andelen utbildad personal. Detta gäller dock inte semestervikarier och vikarier för kortare sjukfrånvaro.

All personal ska behärska svenska språket i tal och skrift. Det innebär kunskaper i svenska motsvarande lägst årskurs nio eller svenska som andraspråk, grundläggande nivå.

Anställningsform

Utföraren ska använda sig av anställningsformer och en organisation som garanterar rätt kompetens och kontinuitet för den enskilde. Timanställningar får exempelvis inte användas på ett sätt som äventyrar tryggheten och kontinuiteten för den enskilde.

Utbildning, fortbildning och handledning

Utföraren ska se till att personalen kontinuerligt får utbildning, fortbildning och handledning. Utföraren ska ha skriftliga generella och individuella kompetensutvecklingsplaner för personalen.

Anställning av anhörig eller närstående

Anställer utföraren anhörig/närstående för att utföra uppdraget gäller samma ansvar som för andra anställningar. Det innebär bl.a. normala anställningsvillkor, samma kompetenskrav som övrig personal, att personalen behärskar det svenska språket i tal och skrift, att genomförandeplaner upprättas, social dokumentation genomförs, tidsregistrering samt ansvar för att följa upp att uppdraget utförs på ett professionellt sätt. Vidare anges i förfrågningsunderlaget att även annan personal än den anhörige/närstående bör utföra insatser hos den enskilde.

Kartläggning av antalet anhöriganställda

I stadens årliga verksamhetsuppföljningar efterfrågas hur många anhörigaställda som finns inom respektive hemtjänstenhet, däremot efterfrågas inte antalet övriga objektanställningar. Hemtjänstenheter med många anhörigvårdare har en stor del av sina hemtjänstkunder främst i stadsdelsförvaltningarna Rinkeby-Kista, Skärholmen, Spånga-Tensta, Enskede-Årsta-Vantör och Älvsjö.

Anhöriganställningar 2009 – 2014

ÅR	Antal anhöriganställda			Antal hemtjänstenheter med anhöriganställda		
	Egen regi	Privat*	Tot.	Egen regi	Privat	Tot.
2009	211	281	492	25	49	74
2010	191	361	552	25	70	95
2011	151	294	445	22	60	82
2012	150	575	725	17	94	111
2013	151	613	764	17	102	119
2014	110	553	663	13	95	108

* Här ingår även anhöriganställda som arbetar utanför Stockholms stad

Som framgår av tabellen ovan ökade antalet anhöriganställda kraftigt mellan åren 2011 och 2012 inom privat regi. Därefter har ökningen varit marginell. Inom stadens egen regi har istället antalet anhöriganställda minskat de senaste fem åren. Under 2014 har antalet anhöriganställningar minskat hos både de privata utförarna och i egen regi. Uppgifterna gällande privat regi har inhämtats från utförarna själva då uppgifter om deras anställda inte finns i stadens personalsystem.

Granskning av hemtjänstenheter

Äldreförvaltningen har granskat ett antal hemtjänstenheter med relativt många anhörig- eller objektanställda. Vid granskningarna av dessa enheter framgår att det är många anhörig- eller objektsanställda som arbetar i verksamheten, men de har förhållandevis få kunder; kunderna är ofta lika många som personalen. Personalen har oftast tidsbegränsade anställningar och arbetar deltid. Få har adekvat utbildning då de anställs, men talar ofta det språk som kunden efterfrågar. Även om kunskaperna i svenska språket är bristfälliga har utföraren ändå anställt personalen. Dessa utförare har tillsammans flera hundra personer anställda. Det är också relativt vanlig att den anhörige inte delar hushåll med den enskilde. Det kan därför ibland vara svårt att definiera om det är en anhörig- eller ob-

jektanställning. De flesta kunder var lokaliserade till stadsdelsområdena Spånga-Tensta, Rinkeby-Kista och Skärholmen.

Den samlade bedömningen efter dessa granskningar är att anhöriganställda/objektanställda arbetar självständigt och sällan träffar ledning och annan personal. De träffas inte före sina arbetspass och saknar kontinuerliga möten för kompetensutveckling, reflektioner och diskussioner. Planering och genomförande av arbetet dokumenteras bristfälligt.

Vid granskning av rapporteringen i ParaGå framkommer också att såväl anhörig- som objektanställda ofta arbetar veckans alla dagar året runt. Arbetstidslagen följs således inte.

Anhöriganställning i andra kommuner

Vid en granskning av förfrågningsunderlag i länets kranskommuner framgår att sex kommuner inte anställer anhörigvårdare. Dessa är Huddinge, Järfälla, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö och Upplands-Väsby. Övriga kommuner tar inte upp frågan om anhöriganställningar i sina förfrågningsunderlag.

Två kommuner har någon form av begränsning; Norrtälje kommun anger att anhöriganställning bör undvikas utom i speciella situationer. Danderyds kommun tillåter endast anhöriganställning om den enskilde talar ett främmande språk som inte talas av någon i personalgruppen. Om den enskildes insatser överstiger tio timmar per vecka ska viss tid utföras av den ordinarie hemtjänstpersonalen.

Nacka kommun har en precisering om vad som gäller i sitt avtal, men förbjuder inte anhöriganställning.

De kommuner som har avslutat möjligheten för utförarna att anställa anhöriga uppger att de till en början fick klagomål från anhöriga och kunder, men att det inte blev så omfattande. En del kunder avslutades helt och ansökningar om hemvårdsbidrag ökade. Efter en tid återkom dock en del av de tidigare kunderna med en förnyad ansökan om hemtjänst.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom äldreförvaltningen. Kommunstyrelsens pensionärsråd (KPR) har tagit del av ärendet den 9 juni, rådet för funktionshinder (FH-rådet) har tagit del av tjänsteutlåtande den 4 juni och förvaltningsgruppen den 10 juni.

Förvaltningens synpunkter

Valfrihetssystemet i hemtjänsten har inneburit att Stockholms stad har goda möjligheter att tillgodose olika behov av språklig och kulturell kompetens. I vissa speciella fall har det tidigare varit nödvändigt att anhörig- eller objektanställa. Behoven kan dock idag oftast tillgodoses genom någon av stadens många utförare som har personal med den efterfrågade kompetensen, språket och de kulturella kunskaper som efterfrågas.

I takt med att allt fler svårt sjuka äldre vårdas i hemmet har också hemtjänstens arbete förändrats, det ställs allt större krav på personalens kompetens och yrkeskunskap. Detta är också anledningen till de senaste årens omfattande utbildningssatsningar inom äldreomsorgen. Trots detta har det varit svårt att höja utbildningsnivån inom hemtjänsten.

Enligt äldreförvaltningens uppfattning och erfarenhet har de som anställs som anhörigvårdare eller objektsanställningar i regel ingen utbildning och det saknas oftast kompetensutvecklingsplaner. Det är också vanligt förekommande med bristande språkkunskaper i svenska vilket påverkar dokumentationen. Förutom att en anställning som anhörig- eller objektanställd ofta innebär dåliga anställningsvillkor är de i stort sett ensamarbetande och får varken stöd eller handledning i sitt arbete.

En av de viktigaste frågorna inom äldreomsorgen idag är hur hemtjänsten kan utvecklas så att den blir en attraktiv arbetsmarknad. Bland annat görs försök i vissa kommuner med att hemtjänstpersonalen i samråd med den enskilde ska få större inflytande över hur insatserna ska utföras. En förutsättning för detta är dock att personalen har den kompetens som krävs och är trygg i sin profession. Om hemtjänsten ska klara sitt uppdrag i framtiden krävs såväl kompetens som rimliga anställningsvillkor.

Kundperspektivet

Att få sina beviljade insatser utförda av anhörig kan i vissa fall vara en bra lösning för den enskilde, i synnerhet där den enskilde och den anställde delar hushåll. Ibland kan språk, kultur och religion vara ett tungt vägande skäl. Ett annat skäl kan vara att den enskilde inte vill att någon annan än dennes maka/make ska utföra personlig omvårdnad eller andra hemtjänstinsatser i bostaden. I andra fall bor den äldre hemma hos sina barn eller andra släktingar och då kan trångboddhet ofta vara ett problem som gör att det är svårt för hemtjänstpersonal att arbeta i hemmet.

Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att det ställs stora krav på den som ska utföra biståndsbedömda insatser. Att den anhörige bäst känner den enskilde behöver inte alltid betyda att denne har rätt kompetens att utföra omvårdnadsinsatser. För den enskilde kan beroendeställningen till den anhörige påverka dennes möjligheter att ställa krav på utförandet.

Anhörigperspektivet

En viktig uppgift för staden är att stödja anhöriga som vårdar närstående genom olika former av stödinsatser. Att anställa anhöriga för att utföra hemtjänstinsatser är dock ingen anhörigstödsinsats. Istället för att få avlastning i form av hemtjänst och avlösning i hemmet ökar istället belastningen ytterligare för den anhörige.

Det kan också vara svårt att kombinera rollerna som både anhörig och anställd. Särskilt i de fall det handlar om ett gemensamt hushåll, är det svårt att hålla isär dessa båda funktioner. Detta har också inneburit att många anhöriga upplever kravet på dokumentation i ParaGå som svårt att hantera. Eftersom den anhörige utför biståndsbedömda insatser ställs samma krav på dokumentation av utförda insatser på anhöriganställda som för övrig hemtjänstpersonal. Den anhörige kan ha svårt att se sig som anställd och känner sig ifrågasatt och tycker det är orimligt att det ställs samma krav på dem som annan vårdpersonal.

Enligt äldreförvaltningens uppfattning kan hemvårdsbidrag vara ett möjligt alternativ i de fall den enskilde av olika skäl önskar få sina insatser utförda av annan än hemtjänstpersonal. Hemvårdsbidrag är ingen lagstadgad insats men staden har valt att erbjuda denna möjlighet för den som har en närstående som utför omvårdnadsinsatser. Hemvårdsbidrag kan också kombineras med hemtjänst, t.ex. om den närstående endast utför insatser på natten.

Beställarperspektivet

Många beställarenheter i staden uppger att det är svårare att handlägga ärenden där insatserna utförs av en anhörig eller närstående. Framförallt då det av naturliga skäl finns ett beroendeförhållande mellan den enskilde och den närstående. Särskilt i de fall den anställda är beroende av den inkomst som den enskildes hjälpbehov genererar. Det är inte ovanligt att biståndshandläggarens besök upplevs som ett personligt intrång i familjeangelägenheter.

Efter införandet av tidsregistrering i ParaGå har det blivit möjligt att följa upp när insatser genomförs. Det har då uppmärksammats att det förekommer att alla beviljade insatser under dygnet inte utförs. I

stället slås timmarna ihop till delar av dygnet vilket innebär att den enskilde inte får den hjälp som är biståndsbedömd. I flera fall har insatser på helgerna uteblivit helt. Den totalt registrerade tiden uppgår ändå till den tid som är beställd genom att det registreras längre besök när den anhörige är där eller att besök registreras manuellt. Vidare kan konstateras att anhöriganställda ofta rapporterar mer tid än vad som beviljats.

En viktig del i myndighetsutövning är att följa upp och kvalitets-säkra biståndsbedömda insatser. Enligt äldreförvaltningens uppfattning är det därför allvarligt att beställarenheter uppger att det ofta är svårare att göra individuella uppföljningar i de fall insatserna utförs av en anhörig.

Utförarperspektivet

Det finns hemtjänstutförare som uppger att de har regelbundna träffar med sina anhöriganställda och erbjuder olika former av utbildningsinsatser. Några utförare ser det som en möjlighet för framförallt personer som står långt från arbetsmarknaden att komma ut i arbetslivet genom att den anställda börjar som anhöriganställd men därefter även kunna hjälpa ytterligare hemtjänstkunder. Det kan också organiseras så att annan omvårdspersonal än den anhörige utför insatser några gånger i veckan. Faktum kvarstår dock att det krävs en utbildningsinsats för att det ska kunna vara en väg ut i arbetslivet.

Vid möten med hemtjänstutförare har de framfört att de känner sig tvungna att anställa anhöriga, annars väljer den enskilde en annan utförare. Samtidigt upplever de det som ett problem att de ibland inte har full insyn i dessa ärenden trots att de har ansvar både som utförare och arbetsgivare. De anser att det krävs tydligare riktlinjer från staden om vad som gäller vid anhöriganställningar. Många utförare tror att de måste acceptera den anhöriganställda. Utföraren kan inte säga nej till kunden, men att acceptera att anställa den anhörige är inget krav från stadens sida.

Ett flertal hemtjänstutförare har också framfört att de anser att förekomsten av objektanställningar missgynnar seriösa utförare som erbjuder rimliga anställningsvillkor.

Förvaltningens förslag

För att det ska vara möjligt att säkerställa kvaliteten i hemtjänsten är det en förutsättning att biståndsbedömda insatser utförs av personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Det är också viktigt att per-

sonalen får nödvändig arbetsledning och kompetensutveckling. Dessa faktorer var också grundläggande förutsättningar för beräkningarna av den nya hemtjänstersättning som infördes 1 januari 2014. Ersättningen baserar sig bl.a. på den genomsnittliga lönen för utbildad hemtjänstpersonal, kringtid och kostnader för arbetsledning.

För att få en helhetsbild av situationen föreslås att äldrenämnden ger förvaltningen i uppdrag att utreda anhörig- och objektanställningar inom hemtjänsten i Stockholms stad. Syftet med utredningen ska vara att redovisa vilka problem som idag finns och komma med förslag på lösningar. Utredningen ska även studera hur andra kommuner har gjort och lyfta fram goda exempel. Vidare ska utredas om det finns grupper som även i framtiden kommer att ha behov av att anlita anhörig- och objektanställda.

Utredningen ska även innehålla en redovisning av vilka olika former av stöd till anhörig- och objektanställda t.ex. i form av utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser som finns. Utredningen kan med fördel ske i samråd med berörda stadsdelsförvaltningar, arbetsmarknadsförvaltningen och arbetsförmedlingen m.fl.

Vidare ska utredas om staden ska skärpa kraven i förfrågningsunderlagen som anger att om insatserna är omfattande bör även annan personal än den anhörig eller objektanställd utföra delar av dessa insatser.

I väntan på utredningens resultat föreslår förvaltningen att nyanställningar av anhörig- och objektanställda inte tillåts. Ett sådant anställningsstopp för nyanställningar föreslås träda i kraft den 1 januari 2016. Detta innebär också att om en kund vars insatser idag utförs av en anhörig- eller objektanställd byter utförare efter den 1 jan 2016 upphör möjligheten att fortsätta med en sådan anställning hos den nya utföraren.