



Datum
2019-11-25
Adress
205 80 Malmö
Diarienummer
FSN-2019-2336

Rapport

Utvecklingsarbete inom avlösning och ledsagning

Sammanfattning

Insatserna avlösning och ledsagning beviljas enligt Socialtjänstlagen (2001:453) eller LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1993:387). Verksamheten har i nuläget knappt 600 brukare och cirka 450 medarbetare. Chefer och fackliga representanter har under lång tid identifierat flera utvecklingsområden inom verksamheten, som har hanterats löpande.

Under våren 2018 konstaterades dock att det krävdes mer omfattande utredningar innan nödvändiga förändringar kunde genomföras. Under 2018 såg verksamheten också en ökning av de mer komplexa ärendena, där särskild kompetens var nödvändig hos medarbetarna för att insatsen skulle kunna verkställas. Verksamhetens medarbetare saknade dock till övervägande del formell kompetens för arbete inom vård och omsorg varpå ärendena var svåra att verkställa och kötiderna ökade. Parallellt skedde under senhösten 2017 en utredning kring hur förvaltningen skulle kunna verkställa de allt ökande korta och svår bemannade insatserna som i hög grad bemannas av timanställda. Utredningen lämnade som förslag att införa geografiska team med tillsvidareanställda på heltid, som kan utföra dessa insatser men som också kan överta förvaltningens hemtjänstinsatser, som i nuläget köps av Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

I januari 2019 startade det första teamet för stöd och service. Teamen planeras nu utökas till att omfatta hela staden. Med anledning av teamens kommande utökning har en partsgemensam arbetsgrupp föreslagit lösningar för en övergång från timavlönade avlösare/ledsagare till tillsvidareanställda stödassistenter/stödpedagoger i teamen för stöd och service. Förslaget har behandlats i avdelningssamverkan. I takt med att teamen utökas kommer allt fler brukare att erbjudas att få sin insats utförd av teamet för stöd och service. Som ett komplement kan PAN-anmodade medarbetare eller uppdragstagare med timarvode anlitas. När teamet utför avlösnings- eller ledsagningsinsatsen erbjuds brukaren att välja två kontaktpersonal som är de som i huvudsak ska utföra insatsen. För brukare som har både ledsagning och hemtjänst, finns möjlighet att få samtliga insatser utförda av samma kontaktpersonal, vilket förbättrar kontinuiteten för brukaren.

Avbokningar med 24 timmars varsel har inneburit såväl kostnader för verksamheten som

svårigheter att verkställa insatsen senare samma månad med bibehållen kontinuitet. I samband med förändringen planeras därför rutinen förändras till att avbokning av insats måste ske senast 48 timmar innan planerad insats, för att brukaren ska få behålla sina timmar. Förändringen i sin helhet planeras vara genomförd till 2020-03-01.

Ärendet

Insatserna avlösning och ledsagning utförs av Funktionsstödsförvaltningen inom avdelningen Stöd, hälsa och daglig verksamhet. Insatserna beviljas enligt Socialtjänstlagen (2001:453) eller LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, 1993:387). Biståndshandläggaren fattar beslut om antal timmar per månad och dessa kan inte flyttas över till nästkommande månad. Om brukaren avbokar insatsen senare än 24 timmar innan avtalad tid anses timmarna förbrukade. Avlösning har som syfte att avlasta anhöriga och ge stöd och omvårdnad till brukaren i hemmet. Brukaren och avlösaren kan lämna hemmet kortare stunder för att vistas utomhus i närområdet som t ex trädgård/innergård. I uppdraget ingår också att ge stöd och omvårdnad efter behov. Beredning eller uppvärmning av enkla mat och dryck kan ingå. I uppdraget ingår inte att exempelvis sköta andra barn i familjen, hämta och lämna barn på förskola eller skola och inte heller att städa, tvätta eller laga mat.

Ledsagningen har som syfte att stödja brukare i att delta aktivt i samhällslivet, bryta isolering och möjliggöra gemenskap och kontakt med andra människor. Vid behov kan ledsagning också innebära hjälp med förflyttning, toalettbesök eller av- och påklädning i samband med insatsen. I uppdraget ingår inte regelbundna inköp av matvaror. Ledsagning sker alltid utanför hemmet. Ledsagning kan beviljas för att genomföra resor med färdtjänst eller kollektivtrafik. I samband med aktiviteter bekostas en begränsad del av ledsagarens omkostnader av verksamheten. Brukaren bekostar sina egna utlägg i samband med aktiviteter.

Verksamheten har i nuläget knappt 600 brukare. Cirka 350 brukare har ledsagning enligt LSS, cirka 100 brukare har ledsagning enligt socialtjänstlagen, cirka 150 brukare har avlösning enligt LSS och ca 5 brukare har avlösning enligt socialtjänstlagen. I dagsläget bemannas verksamheten av cirka 450 medarbetare. Cirka 100 av dessa är anställda enligt PAN-avtalet. Denna anställningsform tillämpas då medarbetaren är anmodad (utsedd) av brukaren. Cirka 300 av medarbetarna har en sedvanlig timanställning. Cirka 5 medarbetare har en tidsbegränsad AVA anställning med månadslön. Slutligen finns 22 medarbetare med en tillsvidareanställning med titel ledsagare. Tjänstgöringsgraderna varierar kraftigt, från 20 - 100%. Medarbetare konverteras in till tillsvidareanställningar löpande då de kvalificerat sig enligt lagen om anställningsskydd (5 a § LAS). Detta gör att verksamheten kontinuerligt får fler tillsvidareanställda på låga tjänstgöringsgrader.

Brukarundersökning barn/ungdomar

Under oktober 2019 har verksamheten genomfört en mindre brukarundersökning bland barn/ungdomar. Undersökningen har använt delaktighetsmodellens¹ dialogmaterial. Syftet med intervjuerna var att få en bättre förståelse för barnens och ungdomarnas delaktighet i sin vardag samt trivsel och möjligheter med insatsen ledsagning eller avlösning. Av de 10 tillfrågade valde 6 ungdomar att delta på individuella intervjuer. Samtliga framför att de är nöjda med ledsagningsinsatsen. Ungdomarna menar att ledsagaren är deras enda kompis. Det är viktigt för ungdomarna att ledsagaren är rolig, lyssnar på brukaren, känner brukaren väl och inger trygghet. Brukarna uppger att de i stor utsträckning är med och bestämmer över innehållet i insatsen och att den bryter deras sociala isolering. Det framkommer dock också att ledsagare inte följer verksamhetens rutiner när de t.ex. tar med sina egna kompisar på ledsagningen. Någon framför att hen önskar göra lite andra saker än det som hen gör under ledsagningen idag. En annan framför oro då hens timavlönade ledsagare ska sluta pga. att ledsagaren ska börja skolan.

Kontinuitet, delaktighet och trygghet är teman som återkommer.

Utmaningar i verksamheten

Chefer och fackliga representanter har under lång tid identifierat flera utvecklingsområden inom verksamheten. Dessa har hanterats löpande och mycket utvecklingsarbete har genomförts. Under våren 2018 konstaterades dock att det krävdes mer omfattande utredningar och flertalet ställningstaganden innan nödvändiga förändringar kunde genomföras. Flera frågeställningar behövde en förnyad genomlysning, bland annat:

- Hur stödet/handledningen till avlösare och ledsagare ska utformas så att de professionella ramarna upprätthålls i verksamheten. Medarbetarna arbetar ensamma och saknar därmed det naturliga stödet av en arbetsgrupp
- Hur dokumentationen och avvikelshanteringen ska säkerställas. Denna sker i nuläget av sektionschefer baserat på information via telefonsamtal från medarbetare
- Hur ledsagning/avlösning ska förhålla sig till uppdraget att minska timavlönade medarbetare till förmån för tryggare anställningsformer med heltid som norm
- Hur administrationen av månadsavlönade kan ske effektivare och mindre tidskrävande än idag
- Om timavlönade medarbetare ska ersättas för s.k. kringtid (transporttid, tid för att boka insatsen, tid för kontakt med sin chef m.m.) och även få andra förmåner som de inte får i nuläget, t.ex. friskvårdsbidrag, mobiltelefon i tjänsten och ID-kort.

¹ <https://delaktighetsmodellen.se/>

- Om det finns system som kan möjliggöra samarbete vid anställningar i flera förvaltningar, för att t.ex. kunna bevaka att det inte blir dubbla avdrag vid karens och semester, att dygns- och veckovilan efterlevs eller att ledighetskoefficienter blir korrekta. I nuläget kan inte cheferna se de olika anställningarna varpå det är möjligt att på samma tidpunkt t.ex. vara sjuk i en förvaltning och frisk i en annan. Det är inte heller möjligt att se när scheman krockar.
- Hur avlösares och ledsagares resurser kan användas när brukarnas insatser blir flyttade/avbokade (i nuläget erhåller medarbetaren lön men insatsen blir inte utförd och intäkten uteblir)
- Hur verksamhetens chefer kan säkerställa sitt arbetsmiljöansvar när ledsagaren/avlösaren har flera chefer och arbetar i flera områden samt på arbetstider som överenskommes mellan brukaren och medarbetaren själva
- På vilka sätt verksamheten kan förändras för att öka möjligheten att attrahera nya chefer och i högre omfattning behålla nuvarande chefer (öka ledar- och chefsinnehållet i chefstjänsterna och minska administrationen).

Under 2018 såg verksamheten också en ökning av de mer komplexa ärendena, där särskild kompetens var nödvändig hos medarbetarna för att insatsen skulle kunna verkställas. Verksamhetens medarbetare saknade dock till övervägande del formell kompetens för arbete inom vård och omsorg varpå ärendena var svåra att verkställa och kötiderna ökade.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen beslutade i april 2018 att starta upp en partsammansatt arbetsgrupp för en översyn av avlösning och ledsagning. Funktionsstödsförvaltningen fattade motsvarande beslut under sommaren 2018 och arbetsgruppen påbörjade sitt uppdrag i början av september.

Den partsgemensamma arbetsgruppen arbetade under hösten 2018 och våren 2019 med att finna lösningar på frågeställningarna. Arbetet skedde i samarbete med nödvändig expertis inom till exempel HR och ekonomi. Arbetet ledde dock inte fram till några lösningar på frågorna och arbetsgruppens arbete pausades därför i mars 2019.

Team för stöd och service

Under senhösten 2017 skedde en utredning kring hur förvaltningen skulle kunna verkställa samtliga korta och svårbemannade insatser. Förvaltningen såg en ökning av korta insatser framförallt inom personlig assistans och avlösning/ledsagning, men även i viss mån inom boende enligt LSS. Insatserna bemannas i huvudsak av timanställda. Utredningen lämnade som förslag att införa geografiska team med tillsvidareanställda på heltid, som kan utföra dessa insatser men som också kan överta förvaltningens hemtjänstinsatser, som i nuläget köps av Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

Förvaltningsledningen fattade beslut om att införa ett team centralt i Malmö, för att testa om konceptet var hållbart och om det sedan var möjligt att utöka över hela staden. Efter en uppstartsfas under hösten 2018 startade teamet under januari 2019.

Teamet består i nuläget av 8 stödassistenter/stödpedagoger som utför hemtjänstinsatser, ledsagning, korta insatser inom personlig assistans och inom boende enligt LSS. En nattgrupp finns sedan september 2019 knuten till teamet. Medarbetarna i teamet/nattgruppen dokumenterar enligt Socialtjänstlagen/LSS samt rapporterar och analyserar de avvikelser som uppstår i verksamheten. Detta innebär en kvalitetssäkring av insatserna.

Under våren 2019 skedde en utredning kring möjligheterna att utöka teamen. Utredningen visade att detta var möjligt och att teamen då även har möjlighet att utföra minst hälften av alla avlösnings- och ledsagningsuppdrag. Det finns även en möjlighet att på sikt underlätta för boenden enligt LSS i deras arbete med heltid som norm. Förvaltningsledningen fattade beslut om utökning av teamen och i februari 2020 planeras tre mindre team att vara på plats.

Från tim till team

Med anledning av teamens kommande utökning startades i juni 2019 en ny partsgemensam arbetsgrupp ”från tim till team” med uppdraget att föreslå lösningar för en övergång från timavlönade avlösare/ledsagare till tillsvidareanställda stödassistenter/stödpedagoger i teamen för stöd och service. I gruppen ingår företrädare för Kommunal, SACO och Vision. Arbetsgruppen har arbetat fram ett förslag till hantering och denna har behandlats i avdelningssamverkan. Förslaget innebär att minst hälften av all ledsagning/avlösning utförs i teamen och att resterande timmar utförs av PAN-anmodade eller av personer som arbetar på uppdrag med timarvodering. Nuvarande anställda behåller sin timlön i form av timarvode medan nya uppdragstagare ersätts med timarvode i nivå med lägsta vårdbiträdeslön. Vissa tillsvidareanställda kommer att erbjudas tjänster som vårdbiträde i teamen, med en handlingsplan för att uppnå formell kompetens som stödassistent. När det gäller avlösning nattetid planeras redan anställda avlösare utgöra en särskild grupp vårdbiträden som arbetar i nära samarbete med nattgruppen kring dessa ärenden.

Verksamhetsförändring

Planerad förändring innebär att teamen för stöd och service ska utökas till att omfatta hela staden. I takt med att teamen utökas kommer allt fler brukare att erbjudas att få sin insats utförd av teamet för stöd och service. Som ett komplement kan PAN-anmodade medarbetare eller uppdragstagare med timarvode anlitas.

När teamet utför avlösnings- eller ledsagningsinsatsen erbjuds brukaren att välja två kontaktpersonal som är de som i huvudsak ska utföra insatsen. På detta sätt erbjuds en god kontinuitet. Vid personalfrånvaro finns alltid möjlighet att få insatsen utförd av övriga i teamet. De avbrott som idag förekommer vid personalfrånvaro, minskar alltså nämnvärt. Detta innebär en trygghet för brukaren. Brukaren och kontaktpersonalen överenskommer gemensamt på vilken dag och vid vilken tid som insatsen ska utföras. Innehållet i insatsen förtydligas i en plan som brukaren är delaktig i att ta fram.

I teamen arbetar stödassistenter och stödpedagoger med erfarenhet av målgruppen. De erbjuds kontinuerlig kompetensutveckling och får i varandra ett gott kollegialt stöd.

På regelbundna verksamhetsmöten har medarbetarna möjlighet att utveckla professionaliteten och kvaliteten i uppdraget. Även detta utgör en trygghet för brukaren. För brukare som har både ledsagning och hemtjänst, finns möjlighet att få samtliga insatser utförda av samma kontaktpersonal, vilket ytterligare förbättrar kontinuiteten för brukaren. Eftersom medarbetarna inte nyrekryteras för varje nytt uppdrag, utan redan finns på plats i teamen, kommer verksamheten att snabbt kunna verkställa nyinkomna beslut.

Avbokningar med 24 timmars varsel har inneburit såväl kostnader för verksamheten som svårigheter att verkställa insatsen senare samma månad med bibehållen kontinuitet. I samband med förändringen planeras därför rutinen förändras till att avbokning av insats måste ske senast 48 timmar innan planerad insats, för att brukaren ska få behålla sina timmar. Vid avbokningar *tidigare* än 48 timmar innan, återkommer verksamheten/ledsagaren efter samråd med brukaren, med ny dag och tid för insatsen. Brukare som får sin insats utförd inom ramen för teamen, kan förmedla sin avbokning direkt till teamets stödassistent med planeringsuppdrag och behöver därför inte försöka få kontakt direkt med ledsagaren. Detta gör det lättare för brukaren att ha god framförhållning.

Förändringen i sin helhet planeras vara genomförd till 2020-03-01.