

# **PM Hemtjänst med inriktning nationella minoritetsspråk, alternativt särskilda hemtjänstgrupper på finska**

Bilaga 4

## **Hemtjänst med inriktning nationella minoritetsspråk, alternativt särskilda hemtjänstgrupper på finska**

### **Uppdrag**

Äldreförvaltningen har 2022 fått i budgetuppdrag att utreda utformningen för profilhemtjänst med inriktning nationella minoritetsspråk alternativt särskilda hemtjänstgrupper för finska, antingen per region eller per stadsdelsnämnd.

### **Metod**

Profilhemtjänst är inget vedertaget begrepp nationellt eller i staden och finns inte definierat. I en tidigare utredning (Profilhemtjänst, Dnr 4.1-678/2019) har äldreförvaltningen utgått från samma definition som staden använder för profil inom boende: Begreppet profil avser ”en profilering mot en särskild målgrupp med någon form av gemensam sjukdomsdiagnos eller funktionsnedsättning”. Därmed ska hemtjänst med inriktning mot religion, kultur och språk inte betecknas som profilhemtjänst. I denna utredning benämns hemtjänst med särskild språk- och kulturkompetens som specialteam. Vidare benämns nationella minoriteter som minoriteter och nationella minoritetsspråk som minoritetsspråk för enkelhets skull.

För att undersöka efterfrågan av hemtjänst på minoritetsspråken och stadens aktuella möjlighet att tillgodose behovet har äldreförvaltningen hämtat underlag till utredningen på olika sätt. Uppskattning om minoriteternas framtida behov av äldreomsorg har inhämtats från Swecos Äldreomsorgsprognos 2021 – Framskrivning av antalet äldreomsorgstagare perioden 2022–2040. Med hjälp av äldreförvaltningens enkätundersökning har beställarenheterna i stadens samtliga 13 stadsdelsförvaltningar uppskattat den faktiska efterfrågan, det vill säga hur många äldre som efterfrågat hemtjänst på något minoritetsspråk, under år 2021. Äldreförvaltningen har även skapat ett digitalt system genom esMaker för att

beställarenheterna fortlöpande ska kunna rapportera in hur många äldre som efterfrågar hemtjänst på respektive minoritetsspråk. Äldreförvaltningen har också kontaktat alla hemtjänstutförare, både privata och kommunala, som på stadens webb Hitta service uppger sig ha finsktalande personal. Syftet var att fånga in omfattningen av utförarnas kapacitet att ge omsorg helt eller till väsentlig del på finska, såsom minoritetslagen förutsätter.

Ärendet har diskuterats och förberetts internt inom äldreförvaltningen. Minoriteternas rättigheter inom äldreomsorgen har även diskuterats i en arbetsgrupp med stadsdelsförvaltningarnas representanter. Samtal om möjligheter till att rekrytera personal som kan minoritetsspråk har förts med stadens personalstrategiska avdelning (PAS). Avdelningscheferna för äldreomsorg har erbjudits möjlighet att delta i en referensgrupp och att lämna synpunkter om utredningens förslag.

## **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.

Lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk (2009:724) kom år 2010 och reviderades år 2019. Den ger alla nationella minoriteterna ett grundskydd i hela riket och ett förstärkt skydd för finsktalande, 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 socialtjänstlagen (2001:453) verka för att det finns tillgång till personal med kunskaper i minoritetsspråken.

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.

I Stockholms stads uppdragsbeskrivning för kommunal hemtjänst framgår att ”staden gärna ser utförare som kan kommunicera på de nationella minoritetsspråken och som har kompetens om de minoriteternas kultur”. Formuleringen är densamma som i förfrågningsunderlaget för privat hemtjänst enligt valfrihetssystemet och ställer inga ska-krav på kommunala utförare.

Enligt Stockholms stads värdegrund för äldreomsorgen ska äldreomsorgen präglas av självbestämmande, individualisering och valfrihet. Biståndshandläggaren ska informera om valbara utförare utifrån den enskildes livssituation, önskemål samt behov av stöd och hjälp och den enskilde får anlita den utförare den vill. Stöd och omsorg ska inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande, trygghet och meningsfullhet. För att underlätta för den enskilde att välja hemtjänstutförare enligt stadens valfrihetsmodell har staden ett digitalt verktyg på sin hemsida, ”Hitta service”. Där kan både kommunala och privata utförare sällas bland annat utifrån deras kompetens inom språk och kultur.

Den judiska och den romska minoriteten har historiskt utsatts för diskriminering, hat och utanförskap, både internationellt och i Sverige. Antisemitism är det samlande begreppet för rasism mot judar och antiziganism för rasism mot romer. Av rädsla för att utsättas för rasism döljer ofta judar och romer sin identitet (Brå, 2019:4; Kommissionen mot antiziganism, 2015). Även den samiska och tornedalska minoriteten har historiskt utsatts för förtryck av svenska staten för sitt språk och sin kultur (riksdagen.se). I äldreförvaltningens samråd med dessa fyra minoriteter har det framkommit att det historiska förtrycket kan än idag avspeglats i de äldre personers beteende och att de kanske därför inte ansöker om äldreomsorg på sitt minoritetsspråk.

## **Efterfrågan och utbud av hemtjänst på minoritetsspråk**

### **Efterfrågan enligt prognos**

Antalet äldre personer över 65 år beräknas öka de kommande åren i Stockholms stad enligt stadens officiella befolkningsprognos. Antalet yngre äldre, det vill säga personer under 80 år, beräknas öka stadigt i Stockholm under de närmaste åren. Antalet personer över 85 år beräknas minska något de närmaste fem åren för att sedan öka ganska kraftigt (Sweco, 2021).

I Sverige är det förbjudet att registrera människors etnicitet. Uppgifterna från Sweco om antalet personer som kan ingå i nationella minoriteter bygger därför på en rad olika antaganden och är mycket osäkra. Framför allt saknas det kunskap om antalet samer

och tornedalingar i Stockholm, hur många av dem som idag har omsorg eller talar respektive minoritetsspråk. Prognos om äldreomsorg på jiddisch och romani chib saknas.

### Sverigefinnar

I Stockholm finns cirka 7 000 personer över 65 år som är första generationens sverigefinnar. Av dessa är 1 700 över 80 år. I september år 2021 hade drygt 1 350 omsorgstagare som var födda i Finland någon typ av verkställt beslut om insats inom äldreomsorgen. De vanligaste insatserna bland 1 000 av de Finlandsfödda omsorgstagarna var, som bland den äldre befolkningen i stort, hemtjänst och vård- och omsorgsboende. De övriga 350 finlandsfödda omsorgstagarna hade mindre omfattade insatser, såsom hemvårdsbidrag, trygghetslarm eller boendestöd. Andelen omsorgstagare som är födda i Finland varierade mellan stadsdelsförvaltningarna. Flest fanns på Södermalm, Hägersten-Älvsjö, Hässelby-Vällingby och Enskede-Årsta-Vantör. Bland de finlandsfödda är det många som idag befinner sig i en potentiellt omsorgskrävande ålder eller som fram till 2040 kommer att göra det (Sweco, 2021).

### Samer och tornedalingar

Omkring 120 av de 479 personer som hade registrerat sig till sameröstlängden inför sametingsvalet 2021 var över 65 år och bosatta i Stockholms kommun. Under förutsättning att samerna har äldreomsorg i samma omfattning som övriga befolkningen i Stockholm uppskattas antalet omsorgstagare under 2021 till drygt tio omsorgstagare. Dessa beräknas öka till omkring 25 omsorgstagare fram till 2040.

Det saknas uppgifter om hur många äldre personer i Stockholm som identifierar sig som tornedalingar eller har anknytning till språket meänkieli (Sweco, 2021).

### Den faktiska efterfrågan

Enligt beställarenheternas uppskattning har hemtjänst på finska efterfrågats drygt 30 gånger under 2021. Efterfrågan fördelas förhållandevis jämnt mellan stadsdelsförvaltningarna och blir därmed relativt låg inom respektive förvaltning. En äldre person hade efterfrågat hemtjänst på meänkieli men ingen äldre hade efterfrågat hemtjänst på samiska, jiddisch eller romani chib. Ingen beställarenhet har rapporterat in någon efterfrågan på minoritetsspråk under 2022.

### Stadens aktuella möjligheter att tillgodose behovet

Äldreförvaltningens rundringning visade att 39 av de 58 utförare av hemtjänst, som uppgav på Hitta service att de hade finsktalande personal, kunde erbjuda omsorg helt eller till väsentlig del på finska. Tre av dessa var kommunala utförare. De övriga 19 hemtjänstutförarna uppgav att de endast hade begränsade möjligheter att erbjuda hemtjänst på finska.

Stadsdelsförvaltningarna Södermalm, Bromma, Hässelby-Vällingby och Kungsholmen hade flest hemtjänstutförare med finsktalande personal men efterfrågan var lägst där. Stadsdelsförvaltningarna Enskede-Årsta-Vantör, Rinkeby-Kista, Hägersten-Älvsjö och Skarpnäck hade minst antal hemtjänstutförare med finsktalande personal men efterfrågan var högst där.

## **Utformning av specialteam och andra alternativ**

Staden har möjlighet att ålägga samtliga kommunala hemtjänstutförare att erbjuda insatser på minoritetsspråk vid behov genom att ställa krav på detta i uppdragsbeskrivning. Men att ställa krav på tillgång till minoritetsspråkskunnig personal i varje kommunal hemtjänstenhet skulle på grund av den låga efterfrågan leda till både administrativ, organisatorisk och framför allt ekonomisk ineffektivitet, och bör därför undvikas. Dessutom är även de privata utförarna som ingår i stadens valfrihetssystem en viktig resurs. Därför behöver de aktuella hemtjänstutförarna, både kommunala och privata, kartlägga och synliggöra sina befintliga resurser i första hand.

Under äldreförvaltningens rundringning till de utförare som på Hitta service uppgav att de hade finsktalande personal framkom att många utförare var osäkra på i vilken omfattning de kunde ge omsorg på finska. För att kartlägga hemtjänstens befintliga resurser i minoritetsspråk behöver alla utförare inventera antalet personal med minoritetsspråkskompetens bland de redan anställda och därefter hålla siffran uppdaterad fortlöpande. En inventering innebär att varje anställd erbjuds möjlighet att avgöra om hen kan och vill använda något minoritetsspråk i sin yrkesutövning. Staden saknar dock systemstöd för inventering av personalens kompetens inom minoritetsspråk, kanske för att språk ofta förknippas med etnicitet och kan vara problematiskt att dokumentera. De kommunala hemtjänstutförarna kan behöva stöd för att genomföra en ändamålsenlig, rättssäker och stadsgemensam språkinventering och dokumentation av den. Om det skulle visa sig att det finns personal som har rejäla baskunskaper i något minoritetsspråk men inte tillräcklig kompetens för yrkesutövning kan staden eventuellt erbjuda kompetensutveckling i språkanvändning.

För att underlätta för den enskilde att välja hemtjänstutförare som kan tillgodose behoven på respektive minoritetsspråk behöver staden synliggöra utbudet. På stadens webb "Hitta service" finns i dagsläget möjlighet att välja utförare som har finsktalande personal, däremot saknas språkalternativen jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska helt. Detta kan bero på att utförarna inte har erfarenhet av att hemtjänst på dessa språk kan efterfrågas och därför inte identifierat och uppgett personal med respektive språkkompetens som en resurs. Staden behöver intensifiera sin information till samtliga utförare för att öka deras kunskap om behov av hemtjänst på minoritetsspråk. Detta ska genomföras under år 2023. Staden behöver även skapa kriterier för vad som krävs för att en hemtjänstutförare kan uppge att den har kapacitet att ge service på respektive språk.

Om efterfrågan av hemtjänst på finska, meänkieli eller samiska, som Stockholm ingår i förvaltningsområden för, blir större än vad de befintliga resurserna, både privata och kommunala, kan tillgodose behöver personal med berörd språkkompetens utökas. Ett alternativ är att försöka rekrytera hemtjänstpersonal, som kan de efterfrågade minoritetsspråken, för att bygga upp kapacitet inom den kommunala hemtjänsten. För att få vägledning med korrekt rekryteringsförfarande, där språk är en av kvalifikationerna vid sidan av den sedvanliga yrkeskompetensen, kan utförarna behöva hjälp av respektive stadsdelsförvaltnings personalchef eller stadens personalstrategiska avdelning. Stadens erfarenhet är dock att det överlag är svårt att rekrytera utbildad personal till hemtjänsten. Om kraven ytterligare utökas med kompetens inom sällsynta eller relativt sällsynta språk blir rekryteringen ännu svårare, i vissa fall omöjlig.

Enligt stadens uppdragsbeskrivning har de kommunala hemtjänstutförarna även möjlighet att anlita underleverantörer för att utföra vissa uppgifter, exempelvis insatser på minoritetsspråk. En underleverantör ska alltid upphandlas i enlighet med stadens policy för upphandling och inköp med tillhörande tillämpningsanvisningar.

Ytterligare ett alternativ är att de kommunala hemtjänstutförarna söker samverkan med varandra i de närliggande stadsdelsområdena för att tillsammans bilda hemtjänstkapacitet inom minoritetsspråk vid behov. Detta kan göras inom ramen för specialteam, exempelvis med samma typ av organisation som idag finns för Tryggt mottagande i hemmet. Ett separat specialteam kan dock leda till en del resursslöseri om efterfrågan är låg. Ett annat alternativ är att de kommunala hemtjänstutförarna samarbetar och "lånar in" minoritetsspråkkunnig personal av varandra, för motsvarande andel av arbetstid som insatserna på minoritetsspråk kräver. Övrig

tid skulle den berörda personalen arbeta med sina sedvanliga arbetsuppgifter hos sin ordinarie arbetsgivare. Enligt förvaltningens erfarenhet skulle detta vara möjligt både organisatoriskt och arbetsrättsligt, men kräva både planering och viss systemanpassning av de inblandade hemtjänstutförarna, exempelvis för att ge personalen tillgång till stadens digitala dokumentationssystem hos flera utförare.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Även om den aktuella efterfrågan av äldreomsorg på minoritetsspråk har visat sig vara låg eller saknas helt på vissa språk kan behov uppstå när som helst, inte minst på grund av att staden har intensifierat sin information om nationella minoriteters rättigheter. Målet är att staden vid behov ska ha kapacitet att erbjuda hemtjänstinsatser på minoritetsspråk, främst på finska, meänkieli och samiska, utan att göra avsteg från de övriga kvalitetskraven som ställs. För att Stockholms stad ska kunna möta efterfrågan och leva upp till sina skyldigheter enligt lagstiftarens intention ser förvaltningen behov av samverkan mellan stadens aktörer, framför allt mellan hemtjänstutförare.

Förvaltningens samlade uppfattning är att det är komplext, både organisatoriskt, administrativt och ekonomiskt, att bilda regelrätta specialteam på minoritetsspråk, oavsett om det görs per stadsdel eller regionvis. Utmaningen är bland annat att målgruppen är relativt liten och behoven kan variera i omfattning och över tid. Eftersom det råder valfrihet i Stockholms stad är det inte heller självklart att alla de som talar ett minoritetsspråk för den skull skulle välja en utförare med minoritetsspråkskompetens, andra kvalitetsfaktorer kan överväga. Detta gör det svårt för staden och de enskilda utförarna att prognostisera efterfrågan samt skapa och behålla kapacitet. Att rekrytera minoritetsspråkskunnig hemtjänstpersonal kan även vara svårt, inom vissa språk omöjligt, vilket kan innebära krav på högre lön.

Förvaltningen föreslår att de kommunala utförarna inventerar sina befintliga resurser inom minoritetsspråkskunskaper och gör en risk- och konsekvensanalys om sin möjlighet att vid behov erbjuda hemtjänst på minoritetsspråk. I analysen bör inkluderas den befintliga och i möjligaste mån den presumtiva efterfrågan av hemtjänst på finska, samiska och meänkieli. Utifrån konsekvensanalysen kan respektive stadsdelsnämnd välja själv hur de vill ta sitt ansvar för hemtjänst på minoritetsspråk: Antingen att själv skapa kapacitet eller att söka samarbete med de närliggande stadsdelsnämnderna. Beroende på vilken lösning det blir för respektive stadsdelsnämnd behöver även ersättningssystemet med all sannolikhet ses över.