

Översyn av yrket personlig assistent

– ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor

*Betänkande av Utredningen om översyn av yrket
personlig assistent*

Stockholm 2020



SOU 2020:1

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av yrket personlig assistent. I översynen har ingått att undersöka hur arbetsförhållandena, det vill säga arbetsvillkor och arbetsmiljö, ser ut för personliga assistenter hos arbetsgivare i olika sektorer. Assistenterna kan vara anställda hos kommuner, privata företag eller kooperativ eller hos assistansanvändare som anställer sina egna assistenter.

I utredningens uppdrag har även ingått att undersöka vilka arbetsuppgifter som kan ingå i yrket personlig assistent och hur behoven av kompetens tillgodoses. Vid behov ska vi lämna förslag på åtgärder som syftar till att goda arbetsförhållanden för personliga assistenter säkras samtidigt som den assistansberättigades självbestämmanderätt och integritet respekteras.

Vi har gjort en bred kartläggning med utgångspunkt i tidigare studier och statistik från framför allt Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket. Vi har diskuterat utredningens frågeställningar med personliga assistenter, assistansanvändare, assistansanordnare, myndigheter, organisationer och forskare. Vi har även skickat ut en enkät som närmare 1 000 personliga assistenter har svarat på.

Två tredjedelar av assistenterna är anställda av privata anordnare

Det finns omkring 100 000 personliga assistenter. Många arbetar bara enstaka timmar i veckan. Närmare 80 000 assistenter arbetar minst fyra timmar i veckan. Av dem är 70 procent kvinnor och 22 procent närliggande till assistansanvändaren. Många är timanställda och arbetar deltid.

Sedan personlig assistans infördes 1994 har både antalet assistansanvändare och det genomsnittliga antalet assistanstimmar per användare

dare ökat kraftigt. Därmed har också de personliga assistenterna blivit många fler. Det har blivit vanligare att vara anställd av en privat assistansanordnare. I dag arbetar två tredjedelar av de personliga assistenterna hos privata assistansbolag, en fjärdedel hos kommuner och övriga hos kooperativ och hos assistansanvändare som anställer sina egna assistenter.

Lagar om personlig assistans och arbetsrätt kan kollidera

Ramarna för personliga assistenters arbetsuppgifter sätts av assistansanvändarnas behov av assistans. Försäkringskassans respektive kommunens beslut om personlig assistans utgår från en bedömning av dessa behov. Assistansanvändarens självbestämmande är centralt för målen för personlig assistans. Därför är det assistansanvändaren eller dennes företrädare som ansvarar för den dagliga arbetsledningen av assistenten och som avgör hur arbetsuppgifterna ser ut mer i detalj.

Arbetsrättsliga lagar och arbetsmiljölagen reglerar hur personliga assistenters arbete får utformas. Dessa lagar har lika stor tyngd som lagstiftningen om personlig assistans. Därför kan det uppstå diskussioner om vad de personliga assistenterna är skyldiga att göra.

Parterna har tecknat kollektivavtal för personlig assistans som ersätter delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Fler än nio av tio assistenter omfattas av kollektivavtal. Kollektivavtal är positivt för arbetstagarna, bland annat för att de då är försäkrade på arbetet och arbetsgivarna betalar in premier för tjänstepensioner.

Arbetsmiljölagen kan inte ersättas med kollektivavtal. Arbetsgivaren har alltid huvudansvaret för en god arbetsmiljö.

Tryggare villkor för kommunalt anställda assistenter

För privat och kooperativt anställda assistenter innebär kollektivavtalen framför allt kortare uppsägningstider jämfört med vad som gäller i stort på arbetsmarknaden. Många är anställda ”så länge assistansuppdraget varar”. Uppsägningstiderna är vanligen 14 dagar. När avtalet slöts motiverades de korta uppsägningstiderna med att assistansanvändaren själv ska kunna välja sin assistent och att både assistansanvändare och assistenter behöver kunna avsluta ett uppdrag med kort varsel om samarbetet inte fungerar. Ett annat argument var

att arbetsgivare inte ska behöva betala så lång uppsägningslön för assistenter som de själva inte har valt att anställa om ett uppdrag avslutas.

Kommunerna tillämpar i stort samma villkor för personliga assistenter som för sina övriga arbetstagare. Tillsvidareanställningar är normen. Kommunerna har bättre förutsättningar än små privata assistansanordnare att omplacera assistenter till andra assistansuppdrag eller andra verksamheter.

För omkring 4 000 assistenter som arbetar hos arbetsgivare utan kollektivavtal gäller lagen om anställningsskydd (LAS). Den så kallade hushållslagen gäller för de omkring 2 100 assistenter som är anställda direkt av assistansanvändare som inte har tecknat kollektivavtal. Dessa assistenter kan sägas upp utan saklig grund och de har heller inget skydd mot låga löner.

De flesta trivs bra men yrket kan se väldigt olika ut

Vår kartläggning visar att personliga assistenter ser sitt arbete som meningsfullt och att de flesta trivs bra. Yrket kan se väldigt olika ut hos olika assistansanvändare. Det är assistansanvändarens behov och önskemål som styr och ska styra. Det varierar stort mellan olika assistansuppdrag vilka förväntningar och krav det finns på att assistenten ska ta egna initiativ. Över tid har det också blivit fler assistansanvändare med behov som ställer krav på att assistenterna har särskilda kunskaper.

Brister i arbetsmiljön och risk att de inte påtalas

Riskerna i arbetsmiljön för personliga assistenter liknar de som finns i omsorgssyrken i stort. Det handlar om tunga lyft och utsatthet för hot och våld. Vår kartläggning visar att dessa risker kan gälla särskilt för personliga assistenter. Det beror framför allt på att assistenternas arbetsplats ofta är någon annans hem och att man ofta arbetar utan kollegor och chefer. Problem med bemanning och vikarier medför att assistenterna kan vara särskilt utsatta för långa oplanerade arbetspass. Personliga assistenter kan vara osäkra på vilka arbetsuppgifter de är skyldiga att utföra. Om det uppstår problem eller diskussioner med assistansanvändaren eller närliggande kan stödet från arbetsgivaren brista.

Att många assistenter har anställningsvillkor som innebär korta uppsägningstider kan leda till att de inte vågar påtala brister i arbetsmiljön. Enligt enkäten är fyra av tio assistenter oroliga för att bli av med sitt arbete med kort varsel. De som är anställda av kommuner är mindre oroliga att bli av med sitt arbete med kort varsel än privat anställda.

Det varierar vem som är arbetsledare för assistenterna

Tidigare studier visar att det kan vara otydligt för assistenterna hur arbetsledningsansvaret ser ut. Vår kartläggning visar att arbetsledning av de personliga assistenterna kan se väldigt olika ut. Det kan ligga hos assistansanvändaren, en företrädare för assistansanvändaren, en assistent (som kan vara närliggande) eller en administratör hos assistansanordnaren. Hur arbetsledningen ser ut i praktiken styrs både av hur assistansanvändaren vill ha det och av hur assistansanordnaren har organiserat sin verksamhet.

Vår kartläggning tyder på att det är vanligare att assistenter har arbetsledande uppgifter hos privata och kooperativa assistansanordnare än hos kommuner. Hos de kommuner som vi varit i kontakt med har de arbetsledande arbetsuppgifterna alltid legat hos en enhetschef eller motsvarande.

Vissa uppgifter kräver särskild kompetens

Personliga assistenter har vissa arbetsuppgifter som kräver särskild kunskap och kompetens. De arbetsuppgifter det framför allt handlar om är stöd vid kommunikation med andra, aktiv tillsyn för att förhindra att assistansanvändaren skadar sig själv eller andra och stöd vid egenvård. En majoritet av assistenterna uppger i vår enkät att de har en eller flera av dessa uppgifter. Vidare uppger drygt hälften av assistenterna att de har delegation från en vårdgivare av hälso- och sjukvårdsuppgifter.

När det gäller vårdrelaterade uppgifter konstaterar vi att personliga assistenter får ta ett stort ansvar. Vi menar att det kan vara otydligt vilket ansvar assistenter, assistansanvändare, assistansanordnare och vårdgivare har. Detta gäller både vid egenvård och vid hälso- och sjukvård på delegation.

Tre fjärdedelar av assistenterna uppger att de behöver mer kunskaper

Personliga assistenter är ibland osäkra på om det ingår i deras arbete att utföra vissa uppgifter. I enkäten svarar närmare en tredjedel att de har varit osäkra på arbetsuppgifter det senaste året. Anställda i kommuner känner sig mer osäkra än andra assistenter.

Vår enkät visar att uppgifter man är osäker på kan handla om till exempel hushållsarbete, vårdrelaterade uppgifter eller uppgifter som ställer assistenter inför moraliska eller etiska dilemman. De assistenter som svarar i enkäten att de har varit osäkra på sina arbetsuppgifter uppger i lägre grad än andra att de trivs med arbetet som personlig assistent.

Enligt enkäten anser tre fjärdedelar av assistenterna att de behöver öka sin kunskap för arbetet som personlig assistent. De områden som flest anger är kunskaper om lagar och regler om personlig assistans och arbetsmiljö, arbetssätt samt assistansanvändarens funktionsnedsättning.

Mer introduktion och kompetensutveckling för kommunalt anställda assistenter

Personlig assistent ses i första hand som ett serviceyrke där man inte behöver vård- och omsorgskompetens. Men framför allt kommunerna efterfrågar ändå sådan kompetens, inte minst för att de behöver kunna omplacera assistenter om assistansuppdraget upphör.

De flesta assistenter får någon form av introduktion av arbetsgivaren, vanligen genom att gå bredvid en annan assistent några arbetspass. Enligt enkäten har nio av tio assistenter hos kommuner och kooperativ fått introduktion, jämfört med åtta av tio assistenter hos privata bolag. Ganska få, knappt en femtedel, uppger att de gick en introduktionskurs inför sitt senaste assistansuppdrag.

Enligt enkäten har två tredjedelar av de kommunalt anställda assistenterna och drygt hälften av de privat anställda deltagit i kompetensutveckling det senaste året. Vanligast är att det sker på personalmöten. Hos framför allt de stora assistansanordnarna finns ett stort utbud av webbutbildningar. Men förutsättningarna för assistenterna att gå utbildningarna kan vara mer eller mindre bra. Personliga assi-

stenter efterfrågar handledning i metoder och förhållningssätt. Knappt en femtedel uppger i enkäten att de har fått handledning det senaste året.

Hos privata anordnare avgör assistansanvändarna ofta vilka utbildningar deras assistenter kan gå. Utbildningskostnader räknas ofta som assistansomkostnader, och assistansanvändarna får avgöra hur dessa medel ska användas.

Risk att oseriösa assistansanordnare ger assistenter dåliga villkor

Sedan 2011 behöver privata bolag och kooperativ ha tillstånd från IVO för att bedriva assistansverksamhet. För att få tillstånd behöver personliga assistenters arbetsgivare ha kunskaper om assistansverksamhet och arbetsmiljölagstiftning, samt stabil ekonomi och systematiskt kunna leda, planera och följa upp sin verksamhet. På det sättet menar vi att förutsättningarna för att assistenter ska ha goda arbetsförhållanden har blivit bättre.

Det finns dock fortfarande problem med oseriösa assistansanordnare. Det kan handla om att de ger personliga assistenter dåliga villkor för att få en högre lönsamhet. Det kan även handla om rena bidragsbrott, där assistansanordnare tillskansar sig assistancersättning på ett felaktigt sätt. Både assistansanvändare och personliga assistenter kan bli utnyttjade av oseriösa assistansanordnare.

Omfattningen av problemet med oseriösa assistansanordnare är svårt att uppskatta. De allra flesta anordnare är givetvis seriösa. Berörda myndigheter samverkar för att komma till rätta med bidragsbrottet. Försäkringskassan bedömer att de felaktiga utbetalningarna av assistancersättning har minskat de senaste åren.

Staten har ett övergripande ansvar för personliga assistenters arbetsförhållanden

Vi bedömer att staten har ett övergripande ansvar för personliga assistenters arbetsförhållanden. Staten reglerar utförandet genom lagar och finansierar insatsen tillsammans med kommunerna. Det är arbetsgivarna som bär huvudansvaret för sina anställdas arbetsvillkor och

arbetsmiljö. Men staten har, enligt vår bedömning, ett ansvar för att agera om det finns systemfel som gör att assistenter har dåliga arbetsförhållanden.

Vi bedömer att det finns tre huvudsakliga utmaningar för att säkerställa goda arbetsförhållanden för personliga assistenter och samtidigt trygga assistansanvändarnas självbestämmande. Det handlar om att ge tryggare anställningsvillkor, utveckla arbetsmiljöarbetet och minska osäkerheten om arbetsuppgifter.

Vi bedömer att staten har bäst förutsättningar att hantera dessa utmaningar genom att använda styrmedel som bygger på kunskaps- och informationsspridning. Men vi bedömer också att staten i vissa fall behöver använda reglering och ekonomiska incitament för att förbättra assistenternas villkor.

Våra förslag och motiv för dessa är i korthet:

Ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett nationellt utbildnings- och kunskapsmaterial

Vår kartläggning visar att det varierar om och hur personliga assistenter får ta del av introduktion och fortbildning. Det finns kunskaper som alla personliga assistenter behöver, exempelvis om lagar och mål för personlig assistans, arbetsmiljöarbete samt hur kvaliteten i assistansen kan säkerställas. Kvalitet i assistansen förutsätter bland annat att assistenten har kunskaper om hur assistansanvändarens självbestämmande kan stärkas eller har kunskaper om alternativa kommunikationsmetoder.

Vi föreslår därför att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett digitalt utbildnings- och kunskapsmaterial om personlig assistans. Materialet bör inte bara rikta sig till personliga assistenter utan även till assistansanordnare samt assistansanvändare och deras närmsta.

Kartlägg hur det förhöjda timbeloppet används

Vår kartläggning visar att det behövs särskilda kunskaper för vissa arbetsuppgifter och att det kan vara svårt att finansiera extra kostnader för detta. Assistansanvändare kan ansöka om att få ett högre timbelopp i assistancersättningen för att finansiera sådana kostnader och kostnader för att erbjuda assistenter regelbunden handledning.

Vi har fått indikationer på att denna möjlighet inte används i så hög utsträckning, bland annat på grund av att det påverkar hur assistansanvändarna ska redovisa sina kostnader för assistansen.

Vi föreslår därför att regeringen ger en lämplig myndighet i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning assistansanvändare ansöker och får beslut om ett sådant förhöjt timbelopp. I kartläggningen bör det även ingå att göra en analys av vilken betydelse redovisningskravet har för viljan att ansöka om förhöjd ersättning.

Kartlägg hur vårdnära uppgifter tas om hand inom personlig assistans

Vår kartläggning visar att det ofta upplevs som otydligt vad olika aktörer inom personlig assistans har för ansvar och befogenheter när det gäller egenvård och hälso- och sjukvård på delegation.

Vi föreslår att regeringen ger Inspektionen för vård och omsorg (IVO) i uppdrag att genomföra en tillsyn av hur regelverket om egenvård och vård på delegation tillämpas vid personlig assistans.

Ta fram ett kunskapsstöd för vårdnära uppgifter

Vi föreslår vidare att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd om egenvård och hälso- och sjukvård på delegation inom personlig assistans. Ny kunskap från IVO:s tillsynsuppdrag bör tas tillvara i kunskapsstödet. Syftet med kunskapsstödet är att underlätta för assistenter, assistansanvändare och assistansanordnare att förstå vilka regler som gäller. I förlängningen kommer det att bidra till bättre arbetsförhållanden för personliga assistenter och till att den egenvård och vård på delegation som assistenter utför blir säkrare.

Låt de privata arbetsgivarna ta över sjuklönekostnaden från kommunerna

Arbetsgivare har möjlighet att påverka sjukfrånvaron genom ett aktivt arbetsmiljöarbete. I dag får privata arbetsgivare ersättning av kommunen för sina assistenters sjuklön. Vi föreslår att lagstiftningen ändras så att assistenternas arbetsgivare ansvarar för sin per-

sonals sjuklönekostnader och därmed får starkare ekonomiska incitament att förebygga sjukdom och arbetsskador för sina anställda. Det skulle också innehålla en markering om att arbetsgivaransvaret är detsamma inom assistansbranschen som inom andra branscher. Förslaget omfattar inte assistansanvändare som anställer sina egna assistenter.

Ställ krav på kollektivavtalsliknande förhållanden för att få anordna personlig assistans

Vi föreslår att det i lagen (1993:384) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) förs in ett krav på att erbjuda assistenter kollektivavtalsliknade villkor för att få anordna personlig assistans. Det skulle göra det mindre intressant för oseriösa aktörer att söka sig till assistansbranschen. Ett sådant krav skulle också göra det svårare att ha som affärsidé att anställa assistenter med dåliga villkor i syfte att uppnå hög lönsamhet. Genom att införa detta krav säkerställer staten dessutom att den som arbetar som personlig assistent är försäkrad på arbetet och att arbetsgivaren betalar in till en tjänstepension.

Se över om hushållslagen behöver anpassas till dagens förhållanden

Lagen (1970:943) om arbetstid med mera i husligt arbete (den så kallade hushållslagen) utformades innan personlig assistans infördes för att reglera arbetsvillkoren för hemhjälp och barnpassning. I dag tillämpas lagen till stor del för personliga assistenter som är anställda direkt av assistansanvändaren. Därför föreslår vi att lagstiftningen ses över. Syftet är att se över om lagstiftningen behöver anpassas till dagens förhållanden och föreslå hur detta ska göras.