

**Handläggare**  
Jessica Lundkvist  
Telefon: 08-50825181

**Till**  
Socialnämnden  
2020-04-21

## **Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:01)**

Remiss från kommunstyrelsen Stockholms stad

Dnr 2020/512

### **Förvaltningens förslag till beslut**

Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar till kommunstyrelsen på remiss om översyn av yrket personlig assistans (SOU 2020/512).

Lena Lundström Stoltz  
förvaltningschef

Gunilla Ekstrand  
avdelningschef

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat remiss Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:01).

I översynen har ingått att undersöka hur arbetsförhållandena, det vill säga arbetsvillkor och arbetsmiljö, ser ut för personliga assistenter hos arbetsgivare i olika sektorer. Utredningen 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.

Socialförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och tror att de kommer att bidra till bättre arbetsförhållanden inom yrket personlig assistent.

## **Bakgrund**

Kommunstyrelsen har remitterat remissen Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:01) till socialnämnden. Övriga remissinstanser är Stadsledningskontoret, Rinkeby- Kista stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Älvsjö stadsdelsnämnd och Kommunstyrelsens råd för funktionshinderfrågor.

## **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 15 april 2020 och funktionshinderrådet har haft möjlighet att behandla ärendet den 16 april 2020.

## **Ärendet**

Regeringen beslutade den 28 juni 2018 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av yrket personlig assistent. 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, 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.

## **Bakgrundsinformation**

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 närstående till assistansanvändaren. Många är timanställda och arbetar deltid. Sedan personlig assistans infördes 1994 har både antalet assistansanvändare och det genomsnittliga antalet assistanstimmar per användare 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.

**Problemområden som framkommit under utredningen**  
*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. 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.

#### *Brister i arbetsmiljön och risk att de inte påtalas*

Riskerna i arbetsmiljön för personliga assistenter liknar de som finns i omsorgsyrken i stort. Det handlar om tunga lyft och utsatthet för hot och våld. Kartläggningen 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 närstående 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.

#### *Det varierar vem som är arbetsledare för assistenterna*

Arbetsledningen av de personliga assistenterna kan se väldigt olika ut. Det kan ligga hos assistansanvändaren, en företrädare för assistansanvändaren, en assistent (som kan vara närstående) 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.

#### *Vissa arbetsuppgifter 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. När det gäller vårdrelaterade uppgifter får personliga assistenter ta ett stort ansvar. Det är 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. Uppgifter man är osäker på kan handla om till exempel hushållsarbete, vårdrelaterade uppgifter eller uppgifter som ställer assistenter inför moraliska eller etiska dilemman.

#### *Mer introduktion och kompetensutveckling för kommunalt anställda assistenter*

De flesta assistenter får någon form av introduktion av arbetsgivaren, vanligen genom att gå bredvid en annan assistent några arbetspass. Vad gäller kompetensutveckling så sker detta vanligen i form av 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 assistenter efterfrågar handledning i metoder och förhållningssätt. 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. 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 assistansersättning 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.

### Utredningens förslag

Utredningen 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.

### Utredningens förslag:

*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.

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 närstående.

*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. 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*

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.

*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 personals sjuklönekostnader och därmed får starkare ekonomiska incitament att förebygga sjukdom och arbetsskador för sina anställda. Det skulle också innebära 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.

*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.

### **Jämställdhetsanalys**

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. Många är timanställda och arbetar deltid.

En förbättring av arbetsförhållandena för personliga assistenter skulle vara positivt för alla de som idag arbetar inom yrket, där majoriteten är kvinnor.

### **Förvaltningens synpunkter och förslag**

Socialförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och tror att de kommer att bidra till bättre arbetsförhållanden inom yrket personlig assistent.

Så som utredningen visar är arbetsförhållandena för personliga assistenter komplicerade på flera olika sätt. Insatsen ska utformas efter assistansanvändarens behov av stöd och där assistansanvändarens rätt till självbestämmande är central. Det är assistansanvändaren som ansvarar för den dagliga arbetsledningen av de personliga assistenterna, men samtidigt har de personliga assistenterna även sin arbetsgivare att förhålla sig till, i de fall inte assistansanvändaren har anställt sina egna personliga assistenter. För att de personliga assistenterna ska känna en trygghet i sin yrkesroll är det viktigt att det är tydligt vilka förväntningar som finns på dem både utifrån de krav som är satta i gällande regelverk samt vilka arbetsuppgifter som ingår i den personliga assistentens

uppdrag att utföra. Socialförvaltningen ser därför positivt på förslaget att Socialstyrelsen får som uppdrag att ta fram ett digitalt utbildnings- och kunskapsmaterial om personlig assistans. Eftersom det i praktiken kan finnas svårigheter att möjliggöra den tid som krävs för att de personliga assistenterna ska kunna ta del av det framtagna materialet kan det dock vara bra att exemplifiera tillvägagångssätt för hur assistansanordnarna kan agera kring detta. Ett alternativ kan vara att verksamheterna upprättar processer och rutiner för hanteringen av utbildningsmaterialet som en del i verksamhetens kvalitetsarbete.

Det är bra att assistansanordnarna har ett samlat ansvar för de personliga assistenternas arbetsmiljö, där förebyggande arbete är en viktig komponent som kan bidra till minskning av sjukskrivningar och arbetsskador. Socialförvaltningen i Stockholm ser positivt på förslaget att lägga över ansvaret för sjuklönekostnader till de privata arbetsgivarna så att de får ett helhetsansvar.

## **Bilaga**

Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:01)