

Handläggare
Susanna Nyttell
Telefon: 0850815029

Till
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
2020-05-14

Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:01)

Svar på remiss från kommunstyrelsen dnr KS 2020/512

Förslag till beslut

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutar följande:

1. Detta tjänsteutlåtande överlämnas som svar på remissen.
2. Ärendet förklaras omedelbart justerat.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har skickat betänkandet ”Översyn av yrket personlig assistent” (SOU 2020:01) på remiss till Skarpnäcks stadsdelsnämnd. Utredningen har haft i uppdrag att undersöka hur personliga assistenters arbetsvillkor och arbetsmiljö ser ut. I betänkandet lämnas förslag på ett antal åtgärder som syftar till att förbättra deras arbetsförhållanden.

Förvaltningen ser positivt på utredningen och de förslag som läggs fram. Det är särskilt angeläget att ge IVO ett tillsynsuppdrag gällande hur regelverket om egenvård och vård på delegation tillämpas, liksom att Socialstyrelsen får ett uppdrag att utarbeta ett kunskapsstöd kring dessa frågor, baserat på IVO:s tillsyn. Ett annat mycket viktigt förslag är att låta de privata arbetsgivarna ta över sjuklönekostnaden från kommunerna, vilket skapar incitament för arbetsgivarna att bedriva ett långsiktigt arbetsmiljöarbete för att förebygga sjukskrivningar och olycksfall.

Bakgrund

Socialdepartementet har skickat betänkandet ”Översyn av yrket personlig assistent” på remiss till Stockholms stad.

Kommunstyrelsen har i sin tur skickat den på remiss till stadsledningskontoret, socialnämnden samt Rinkeby-Kista, Skärholmens och Skarpnäcks stadsdelsnämnder. Remissvaret ska vara KF/KS kansli tillhanda senast 2020-05-19.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för individ- och familjestöd och har behandlats i förvaltningsgruppen 2020-05-07.

Ärendet

Utredningen om översyn av yrket personlig assistent har haft i uppdrag att undersöka hur arbetsvillkor och arbetsmiljö ser ut för personliga assistenter hos arbetsgivare i olika sektorer, och att vid behov lämna förslag på åtgärder som syftar till att goda arbetsförhållanden för personliga assistenter säkras, samtidigt som den assistansberättigades självbestämmanderätt och integritet respekteras. Utredarna har gjort en bred kartläggning av studier och statistik, samrått med personliga assistenter, assistansanvändare, assistansanordnare, myndigheter, organisationer och forskare, samt skickat ut en enkät som närmare 1 000 personliga assistenter har svarat på.

Anställningsformer för personliga assistenter

Personlig assistans infördes år 1994 och därefter har både antalet assistansanvändare och det genomsnittliga antalet assistanstimmar per användare ökat kraftigt. Därmed har också de personliga assistenterna blivit fler och idag finns det omkring 100 000 personliga assistenter i Sverige. Många arbetar bara enstaka timmar i veckan, medan närmare 80 000 assistenter arbetar minst fyra timmar i veckan. Av dem är 70 procent kvinnor och 22 procent är närstående till assistansanvändaren.

Det har med tiden 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 utgörs av assistansanvändarnas behov av assistans, och försäkringskassans respektive kommunens beslut om personlig assistans utgår från en bedömning av dessa behov. Arbetsrättsliga lagar och arbetsmiljölagen har lika stor tyngd som lagstiftningen om personlig assistans, vilket kan skapa osäkerhet om vad de personliga assistenterna är skyldiga att göra. Fler än nio av tio assistenter omfattas av kollektivavtal som ersätter delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen. Arbetsmiljölagen kan inte ersättas med kollektivavtal. Arbetsgivaren har alltid huvudansvaret för en god arbetsmiljö.

Olika villkor hos olika arbetsgivare

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” och uppsägningstiden är vanligen 14 dagar. Kommunerna tillämpar i stort samma villkor för personliga assistenter som för sina övriga arbetstagare, vilket innebär att tillsvidareanställningar är normen. För omkring 4 000 assistenter som arbetar hos arbetsgivare utan kollektivavtal gäller lagen om anställningsskydd (LAS). För de omkring 2 100 assistenter som är anställda direkt av assistansanvändare som inte har tecknat kollektivavtal gäller den så kallade hushållslagen, vilket innebär att de kan sägas upp utan saklig grund och saknar skydd mot låga löner.

Den kartläggning som gjorts inom ramen för utredningen visar att personliga assistenter ser sitt arbete som meningsfullt och att de flesta trivs bra. Yrket kan se väldigt olika ut hos olika assistansanvändare, då det är hens behov och önskemål som styr arbetet.

Brister i arbetsmiljön och risk att de inte påtalas

Riskerna i arbetsmiljön för personliga assistenter liknar de som finns i omsorgsyрken i stort, exempelvis tunga lyft och utsatthet för hot och våld. Personliga assistenter har dock en särskilt utsatt situation då deras arbetsplats vanligtvis är någon annans hem, där de ofta arbetar utan närvarande kollegor och chefer. Kort uppsägningstid kan också innebära otrygghet och rädsla för att påtala brister i arbetsmiljön.

Behov av ökad kunskap och kompetens

En majoritet av de personliga assistenterna har arbetsuppgifter som kräver särskild kunskap och kompetens, exempelvis stöd vid kommunikation, aktiv tillsyn för att förhindra att assistansanvändaren skadar sig själv eller andra och stöd vid egenvård. Drygt hälften av de personliga assistenterna har delegation från en vårdgivare av hälso- och sjukvårdsuppgifter.

I enkäten som genomförts inom ramen för utredningen svarar tre fjärdedelar av de personliga assistenterna att de behöver öka sina kunskaper, främst inom lagar och regler om personlig assistans och arbetsmiljö, arbetssätt samt assistansanvändarens funktionsnedsättning. Anställda i kommuner känner sig mer osäkra på sina arbetsuppgifter än assistenter med andra arbetsgivare. Förutsättningarna för introduktion, kompetensutveckling och handledning skiljer sig mellan olika arbetsgivare, men tillgången till handledning är överlag bristfällig.

Personliga assistenters arbetsförhållanden

Sedan 2011 behöver privata bolag och kooperativ ha tillstånd från

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för att bedriva assistansverksamhet. Det innebär att arbetsgivarna måste ha kunskaper om assistansverksamhet och arbetsmiljölagstiftning, samt ha stabil ekonomi och systematiskt kunna leda, planera och följa upp sin verksamhet. I utredningen framhålls att förutsättningarna för att assistenter ska ha goda arbetsförhållanden har blivit bättre, men att det fortfarande finns problem med oseriösa assistansanordnare.

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. Mot bakgrund av detta lämnar utredningen följande förslag:

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

Socialstyrelsen föreslås få 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, assistansanvändare och deras närstående.

Kartlägg hur det förhöjda timbeloppet används

Utredningen visar att personliga assistenter behöver särskilda kunskaper för vissa arbetsuppgifter och att det kan vara svårt att finansiera extra kostnader för utbildning. Det är möjligt att ansöka om finansiering av sådana kostnader men det görs inte i så hög utsträckning, bland annat på grund av att det påverkar redovisningen av kostnader för assistansen. Därför föreslås 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

Enligt utredningen upplevs det ofta som otydligt vad olika aktörer inom personlig assistans har för ansvar och befogenheter när det gäller egenvård och hälso- och sjukvård på delegation. Därför föreslås regeringen ge 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

Utredningen föreslår också att regeringen ger Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd om egenvård och hälso- och sjukvård på delegation inom personlig assistans. Syftet är att underlätta för assistenter, assistansanvändare och assistansanordnare att förstå vilka regler som gäller, för att bidra till bättre arbetsförhållanden för personliga assistenter och säkrare egenvård och vård på delegation.

Låt de privata arbetsgivarna ta över sjuklönekostnaden från kommunerna

I dag får privata arbetsgivare ersättning av kommunen för sina assistenters sjuklön. Utredningen föreslår att lagstiftningen ändras så att assistenternas arbetsgivare ansvarar för sin personals sjuklönekostnader. Detta skulle enligt utredningen skapa starkare ekonomiska incitament för arbetsgivare att förebygga sjukdom och arbetsskador för sina anställda, genom ett aktivt arbetsmiljöarbete. 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

I utredningen föreslås även att det i lagen (1993:384) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) förs in ett krav på att erbjuda assistenter kollektivavtalsliknande villkor för att få anordna personlig assistans. Det skulle enligt utredningen göra det mindre intressant för oseriösa aktörer att söka sig till assistansbranschen, och göra det svårare att ha som affärsidé att anställa assistenter med dåliga villkor i syfte att uppnå hög lönsamhet.

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 utredningen att lagstiftningen ses över, för att se om den behöver anpassas till dagens förhållanden och föreslå hur detta ska göras.

Synpunkter och förslag

Förvaltningen välkomnar utredningen ”Översyn av yrket personlig assistent” och ser överlag positivt på de förslag som läggs fram. Det är bra att en ordentlig kartläggning av de personliga assistenternas arbetsvillkor och arbetsmiljö har gjorts, och att förslag på åtgärder för

att förbättra deras arbetsförhållanden har tagits fram. Förvaltningen ser exempel på personliga assistenter som har bristfällig arbetsmiljö och arbetsvillkor, låg utbildningsnivå och otydlig arbetsledning. Det förekommer oseriösa företag inom personlig assistans, vilket drabbar både assistenterna och de assistansberättigade.

Ett särskilt angeläget förslag är att ge IVO ett tillsynsuppdrag gällande hur regelverket om egenvård och vård på delegation tillämpas. Såsom beskrivs i utredningen är egenvård inom personlig assistans omfattande och utbrett, och omfattningen av vårdnära arbetsuppgifter har ökat över tid. Mer vård än tidigare utförs i hemmet, till följd av såväl medicinteknisk utveckling som organisatoriska förändringar. Det är inte ovanligt att personliga assistenter utför livsuppehållande åtgärder, och det kan därför få allvarliga konsekvenser om de gör fel. Utredningen pekar på att personliga assistenter har ett långtgående eget ansvar vid egenvård och blir personligt ansvariga om något går fel. Att de har tillräckliga kunskaper för att utföra dessa uppgifter är alltså av mycket stor vikt både för deras egen skull, och inte minst för assistansanvändarnas säkerhet. Förvaltningen ser därför mycket positivt på detta förslag, liksom på förslaget att ge Socialstyrelsen ett uppdrag att utarbeta ett kunskapsstöd kring dessa frågor, baserat på IVO:s tillsyn.

Den pågående pandemin har visat på vikten av att personliga assistenter har tillräckliga kunskaper om basala hygienrutiner, liksom att assistansanordnarna ska ha uppdaterade riskanalyser och god beredskap för olika händelser som kan inträffa.

Ett annat mycket viktigt förslag som lämnas av utredningen är att låta de privata arbetsgivarna ta över sjuklönekostnaden från kommunerna. Detta skulle, som utredningen beskriver, öka de privata arbetsgivarnas incitament att bedriva ett långsiktigt arbetsmiljöarbete för att förebygga sjukskrivningar och arbetsskador. Förvaltningen delar också utredningens analys att förändringen skulle innebära en markering om att arbetsgivaransvaret är detsamma inom assistansbranschen som inom andra branscher, vilket kan bidra till en positiv utveckling av arbetsvillkoren i branschen. Utredningen visar även att förslaget om sjuklönekostnaderna totalt sett är kostnadsneutralt. Förvaltningen ser därför mycket positivt på förslaget att lägga över ansvaret för sjuklönekostnader till de privata arbetsgivarna, så att de får ett helhetsansvar för de personliga assistenternas arbetsmiljö och det förebyggande arbetet.

Maria Mathiasson Laxvik
Stadsdelsdirektör

Hanna Jakhammer
Avdelningschef

Bilagor

1. Översyn av yrket personlig assistent (SOU 2020:01)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Maria Mathiasson Laxvik, Stadsdelsdirektör	2020-04-28
Hanna Jakhammer, Avdelningschef	2020-04-28