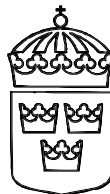


Kommittédirektiv



Översyn av yrket personlig assistent

**Dir.
2018:72**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juli 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av yrket personlig assistent. Syftet med översynen är att undersöka hur personliga assistenters villkor ser ut i såväl kommunal som privat verksamhet samt i brukarkooperativ och hos assistansberättigade som anställer sina egna assistenter. Dessutom ska utredaren belysa de personliga assistenternas möjligheter till introduktion, information och fortbildningsinsatser och vid behov föreslå åtgärder som leder till förbättringar. Detta är viktigt inte bara för assistenterna utan i förlängningen också för de assistansberättigade.

Utredaren ska bl.a.

- undersöka arbetsförhållandena, inklusive arbetsledningsansvaret, för personliga assistenter samt redovisa om det finns skillnader mellan privata anordnare, kommuner, brukarkooperativ och assistansberättigade som själva anställer sina assistenter,
- undersöka vilka arbetsuppgifter som kan ingå i yrket personlig assistent och hur behoven av kompetens tillgodoses i dag, om det finns skäl för det,
- lämna förslag på åtgärder som syftar till att goda arbetsförhållanden för personliga assistenter säkras samtidigt som den assistansberättigades självbestämmanderätt och integritet respekteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 januari 2020.

Bakgrund

Personlig assistans enligt LSS och socialförsäkringsbalken.

Personlig assistent är ett yrke med uppgift att tillgodose grundläggande och andra personliga behov hos den som har stora och varaktiga funktionshinder och är berättigad till personlig assistans enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. Stödet ska vara personligt utformat och ges av ett begränsat antal personer. Den som har beviljats insatsen personlig assistans har rätt att bestämma hur denna ska anordnas.

De bestämmelser i LSS som avser utförandet av personlig assistans tillämpas också på personlig assistans som ges åt personer med assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

De första åren efter att LSS trätt i kraft arbetade cirka 4 000 personer som personliga assistenter. I takt med att fler flickor och pojkar samt kvinnor och män beviljats insatsen personlig assistans har antalet personer som arbetar inom yrket ökat. Enligt Statistiska centralbyrån arbetade cirka 72 600 personer som personliga assistenter 2016, varav 76 procent var kvinnor och 24 procent män. Personlig assistent är i dag ett av de 30 vanligaste yrkena på svensk arbetsmarknad. Den vanligaste åldersgruppen inom yrket är 25–44 år. Yrkesgruppen är verksam såväl i den kommunalt organiserade omsorgen och hos privata aktörer som i brukarkooperativ. En mindre del av de personliga assistenterna är direkt anställda av den assistansberättigade personen.

Arbetsgivaransvar och arbetsledning

Det är anordnaren av assistansen som, oavsett i vilken verksamhetsform assistansen bedrivs, är arbetsgivare för den personliga assistenten. Arbetsgivaransvaret regleras i lag och kollektivavtal. I arbetsgivaransvaret ingår ansvar för arbetsmiljön enligt arbetsmiljölagen (1977:1160). Arbetsmiljökraven konkretiseras i Arbetsmiljöverkets allmänna föreskrifter.

Andra lagar som reglerar arbetets villkor är lagen (1982:80) om anställningsskydd och arbetstidslagen (1982:673). Villkoren

för arbetet regleras också i kollektivavtal slutna mellan arbetsmarknadens parter.

För personliga assistenter som är direkt anställda av den som beviljas personlig assistans regleras arbetstider och uppsägning av lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete.

Bestämmelserna i lagar och kollektivavtal syftar till att tillförsäkra den anställda goda arbetsvillkor. Av 6 § LSS framgår bl.a. att verksamheten ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Bestämmelserna i LSS och regelverket som rör personliga assistenters arbetsförhållanden är jämbördiga, vilket innebär att den ena lagstiftningen inte står över den andra. Insatsen måste därför utformas på ett sätt som gör att intentionerna med båda regelverken uppfylls.

I Socialstyrelsens rapport Personlig assistans som yrke (2007) refereras det till flera studier där personliga assistenter upplever osäkerhet kring sitt arbete och vem som har det praktiska ledningsansvaret.

Personliga assistenters arbetsmiljö

Arbetsmiljöverket har tillsynsansvar för bl.a. arbetsmiljö- och arbetstidslagen. I en inspektionsinsats som Arbetsmiljöverket genomförde 2002 framkom det att assistenternas skyldigheter var otydliga, att assistenternas arbetsbeskrivningar skulle behöva förtydligas, att gemensamma genomgångar av arbetsbeskrivningarna saknades och att det fanns behov av mer stöd till assistenterna från anordnarens sida. (Personliga assistenters arbetsmiljö, rapport 2002:5). I en inspektionsinsats (Vård och omsorg i ordinärt boende, rapport 2009:2) fann Arbetsmiljöverket att det fanns brister i stöd på olika nivåer som ska tillförsäkra de personliga assistenterna goda arbetsvillkor. Bland annat efterlyste myndigheten ett effektivt och nära ledarskap som kan ta beslut när det råder oklarheter om vilka arbetsuppgifter som ska utföras. I rapporten lyftes även behovet av att förbättra arbetsgivarens systematiska arbetsmiljöarbete.

I en kunskapsöversikt (Catharina Calleman, Arbetsmiljö i hushållstjänster och personlig assistans, 2017) om bl.a. personliga assistenters arbetsvillkor framgår att det är ett yrke som betraktas som ett genomgångsyрке och att det finns brister i anställningsförhållandena, t.ex. svagt anställningsskydd, oklar ansvarsuppdelning samt utsatthet och svagt stöd i arbets-situationen för den personliga assistenten. En rapport från Arbetsmiljöverket (2011:16) har visat att personlig assistent är en av de yrkesgrupper där psykiskt påfrestande ensamarbete är vanligast förekommande.

I kunskapsöversikten underströks också att många personliga assistenter finner arbetsglädje i sitt arbete och att arbetet upplevs som viktigt och meningsfullt. Sammantaget pekar tillsynsinsatser och studier på att assistenters relation till assistansanordnare respektive assistansberättigade i frågor som rör ansvar för arbetsmiljö och arbetsledning många gånger är oklar och därför behöver belysas. Detta är viktigt inte bara för assistenterna utan i förlängningen också för de assistansberättigade.

Tillsyn och lämplighetsprövning av assistansanordnare

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansvarar för tillsyn av verksamhet enligt LSS. Myndigheten ansvarar också för tillståndsprövning av assistansanordnare och för klagomåls-hantering. Bestämmelser om tillstånds- och anmälningsplikt för att bedriva verksamhet med personlig assistans finns i 23 § LSS. Bestämmelserna som avser anmälan om och avhjälpande av missförhållanden m.m. finns i 24 a–24 g §§ LSS. Tillsyn regleras i 25–26 i §§ LSS.

Lämplighetsprövning och klagomålshantering visar vissa brister

Lämplighetsprövning av assistansanordnare infördes 2013. År 2017 granskade IVO närmare 200 företag som erbjuder personlig assistans (Lämplighetsprövning av assistansanordnare, 2017). Granskningen visade att i åtta av tio ärenden så får de granskade företagen behålla sina tillstånd. I huvudsak bedömdes den

ekonomiska lämpligheten men även det systematiska kvalitetsarbetet.

I IVO:s rapport Personlig assistans under luppen (2015) redovisas en sammanställning av klagomål på personlig assistans under perioden 2011–2014. Av rapporten framgår att det är nästan fem gånger vanligare med klagomål över den insatsen jämfört med andra LSS-insatser. Det förklaras enligt IVO av att det ofta är en insats med omfattande innehåll som är dagligt återkommande i den enskildes liv. De flesta som klagar på personlig assistans anser att det finns brister i själva utförandet av insatsen. Klagomålen gäller exempelvis omsorg, bemötande och självbestämmande samt personalens kompetens och bemanning.

Uppdraget att undersöka hur personliga assistenters villkor ser ut

Otydliga arbetsuppgifter och osäkerhet i arbetsledning samt brister i självbestämmande och personalens kompetens

Sammantaget visar inspektioner, tillsyn och studier att det kan råda otydlighet kring vilka arbetsuppgifter personliga assistenter ska utföra och att det kan vara otydligt för personliga assistenter vem som har arbetsledningsansvaret.

Utredaren ska därför

- undersöka personliga assistenters arbetsförhållanden, inklusive arbetsledningsansvaret, samt redovisa om det finns skillnader mellan privata anordnare, kommuner, brukar–kooperativ och assistansberättigade som själv anställer sina assistenter,
- undersöka hur assistansberättigade och arbetsgivare, samt i förekommande fall anhöriga till assistansberättigade, uppfattar sin roll att arbetsleda den personliga assistenten,
- lämna förslag på åtgärder som syftar till att goda arbetsförhållanden för personliga assistenter säkras samtidigt som den assistansberättigades självbestämmanderätt och integritet respekteras.

Kompetensen som behövs för att utöva yrket personlig assistans ska styras av det stöd som den assistansberättigade efterfrågar

Insatsen personlig assistans ska vara ett personligt stöd som ger individen ökade möjligheter till ett självständigt liv. Det här inneburit att den kompetens som behövs för att utöva yrket personlig assistans ska styras av det stöd som den assistansberättigade efterfrågar. Socialstyrelsen har dock utfärdat allmänna råd (SOSFS 2014:2) som gäller krav på kunskaper, färdigheter och förmågor inom funktionshinderområdet för dem som ska arbeta som personliga assistenter. Rekommendationer ges även om utbildning och handledning.

Fackförbundet Kommunal har föreslagit att det ska införas utbildningskrav för personliga assistenter på gymnasial nivå (Arbete på samma villkor som andra; Kommunal 2016). Motiveringen är att assistentyrket förändrats och att det i dag finns en konsensus om att yrket behöver professionaliseras. I Socialstyrelsens ovan nämnda rapport (2007) görs också en bedömning när det gäller utbildningskrav men myndigheten anser att en viss profilering av yrket bör övervägas snarare än en grundutbildning som är lika för alla. I rapporten framgår dels att det anordnas utbildning för blivande personliga assistenter vid folkhögskolor, gymnasieskolor och arbetsmarknadsutbildning, dels omfattningen av introduktions- och utbildning hos kommuner, privata företag och brukarkooperativ. Rapporten visar att majoriteten av anordnare erbjuder utbildningar, även för personer som ska fungera som arbetsledare. Omfattningen av utbildningsinsatser och information om hur det är att arbeta som personlig assistent tycks dock variera mellan anordnare.

En viktig förutsättning för att assistansberättigade ska få tillgång till assistenter som kan ge det personliga stöd som är avsikten med LSS är att assistenterna har rätt kompetens. Eftersom antalet personer som arbetar som personlig assistent har ökat kraftigt de senaste tio åren och i dag är ett av de 30 vanligaste yrkena på svensk arbetsmarknad är det viktigt att se över hur yrket utvecklats under denna period med avseende på utbildning och kompetens. Personer som har stöd av personlig assistans har varierande slag av funktionsnedsättningar och även

stödets utformning kan variera stort. Det kan exempelvis kräva såväl pedagogisk kompetens som kunskaper i hälso- och sjukvårdande insatser, förhållningssätt och bemötande samt kunskaper om olika funktionsnedsättningar och särskilt barns behov när det gäller omvårdnad och omsorg, men även kunskaper för att underlätta barns och ungdomars frigörelseprocess, sociala kontakter, kommunikation och övergång till vuxenlivet.

- Utredaren ska därför kartlägga vilka arbetsuppgifter som kan ingå i yrket personlig assistent och hur behoven av kompetens tillgodoses i dag,
- redovisa hur arbetsuppgifterna för personliga assistenter kan skilja sig åt beroende på de assistansberättigades varierande personliga förutsättningar,
- kartlägga utbildningar till personliga assistenter som genomförs i det offentliga utbildningsväsendet och inom folkbildningen,
- kartlägga vilka fortbildningsinsatser och vilken yrkesintroduktion de personliga assistenterna får av assistansanordnaren och av assistansberättigade som själva anställt den personliga assistenten,
- kartlägga behovet av introduktion och informations- och fortbildningsinsatser,
- om det finns skäl för det, lämna förslag på hur informations- eller kompetensutvecklingsinsatser kan stärka kvaliteten i yrket personlig assistent.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå ändringar i arbets- eller arbetsmiljörättslig lagstiftning. Utredaren ska inte heller lämna förslag som rör rätten till personlig assistans enligt LSS eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Utredaren ska inte utreda frågan om utbildningskrav för personliga assistenter.

Utredaren ska beakta arbetsmarknadens parter roll och den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). De förslag som utredaren lämnar ska bidra till ökad kvalitet men kunna finansieras inom befintliga ramar och för kommunernas del inte leda till kostnadsökningar. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, utöver dess konsekvenser, ska också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och relevanta myndigheter. Även funktionshindersorganisationerna ska hållas informerade om arbetet.

Utredaren ska vidare samråda med LSS-utredningen (S 2016:03) samt informera sig om beredningen av de förslag som kan komma att lämnas av LSS-utredningen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 januari 2020.

(Socialdepartementet)