

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande: Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor (SOU 2020:01)

**STIL står för Stiftarna av Independent Living i Sverige och är en ideell förening av personer med normbrytande funktionalitet (funktionsnedsättning). STIL är den organisation som introducerade den personliga assistansen i Sverige och har anordnat personlig assistans sedan 1987. Vi vet därför att personlig assistans är den serviceform som kan ge den överlägset bästa kvaliteten både till assistansanvändare och till personliga assistenter.**

STIL tycker att utredningen i stort är genomarbetad. Det är en bra kartläggning av hur yrket personlig assistent ser ut idag. Till mångt och mycket tycks också grundtanken med den personliga assistansen ha genomtyrat utredningen.

STIL saknar dock ett resonemang och en redogörelse av artikel 19 i Funktionsrättskonventionen och den allmänna kommentar (nr 5) som hör till denna. Det är anmärkningsvärt eftersom det är där definitionen av personlig assistans finns, vilken i sin tur definierar yrket personlig assistent.

Syftet med artikel 19 är att personer med funktionsnedsättningar ska få rätt att leva självbestämda liv och vara en del av samhällsgemenskapen. En personlig assistent är därför någon som möjliggör för en specifik person med funktionsnedsättning att göra detta. I den allmänna kommentaren till artikel 19 beskrivs personlig assistans som ett individinriktat och användarstyrt mänskligt stöd och ett verktyg som ska göra det möjligt att leva ett självbestämt liv (independent living). Kommentaren slår också fast att [vår översättning]:

1. Rättigheten måste ges i form av en ekonomisk ersättning (kontantstöd) baserad på en bedömning utifrån individuella behov och individuella levnadsförhållanden. Den får inte resultera i högre personliga kostnader

för assistansanvändaren och måste vara så hög att det går att ge rimliga anställningsvillkor åt de personliga assistenterna.

2. Assistansanvändaren måste ha rätt att välja anordnare eller anordna assistansen själv. Oavsett vilket är det alltid assistansanvändaren som ska kontrollera den personliga assistansen. Hen har också rätt att anpassa servicen efter sig och sina behov genom att bestämma över av vem som utför den, vad som görs samt hur, när och var den utförs.
3. Personlig assistans är en individuell relation mellan assistent och assistansanvändare. Därför måste de personliga assistenterna rekryteras, introduceras och arbetsledas av assistansanvändaren eller av dennes stödstruktur (se punkt 4) efter assistansanvändarens individuella behov. Personliga assistenter ska inte delas mellan assistansanvändare, utan deras fulla medgivande, då det kan begränsa självbestämmande och delaktighet i samhällslivet.
4. Assistansanvändare har rätt att välja hur mycket ansvar de tar över utförandet av sin personliga assistans. Även om assistansanvändaren har valt att låta någon annan ta arbetsgivaransvaret för de personliga assistenterna ska hen alltid ha den fulla självbestämmanderätten över sin personliga assistans. Det vill säga bli rådfrågad, få sina individuella önskemål respekterade och att ha kontroll över de beslut som tas. Detta kan också ske genom en individbaserad stödstruktur eller andra former av beslutstöd.

För att uppfylla kraven i funktionsrättskonventionens artikel 19 räcker det alltså inte med en lagstadgad insats som benämns personlig assistans. Det krävs att den personliga assistansen uppfyller ovanstående kriterier. Statistiken i utredningen vittnar dock om att konventionen många gånger inte följs:

Ett exempel på detta är att en så stor andel av de kommunalt anställda personliga assistenterna arbetar hos fler än en assistansanvändare, jämfört med dem som arbetar åt privata anordnare. Ett annat är det sätt som den personliga assistansen är organiserad hos många anordnare, såväl privata som kommunala. Det tycks vara vanligt anordnare tycks ha en centralt utsedd arbetsledare för de personliga assistenterna, ofta som ett obligatorium. Detta är inte att betrakta som personlig assistans, även om den betalas med assistansersättning, anser STIL. Den person som de personliga assistenterna ska se som sin närmsta chef måste alltid vara assistansanvändaren. Personlig assistans är en serviceform som är utarbetad av Independent Living-rörelsen och därför anser vi oss ha tolkningsföreträde i den här frågan.

Utredningen visar också att den personliga assistansen har fått en allt mer medicinsk prägel. Inte heller här problematiserar utredningen frågan utifrån konventionen. Den medicinska prägeln är en naturlig följd av att behovsbedömningen har blivit alltmer fokuserad på medicinska behov

snarare än möjliggörandet av självbestämmandet i samhällsgemenskapen. Det är en utveckling som i sin tur lett till att företag och myndigheter såväl som enskilda personer, ser den personliga assistansen som en vård- och omsorgsinsats. Sammantaget driver det på en återgång till den situation, med institutionella lösningar<sup>1</sup>, som 1989 års Handikapputredning dömde ut som oacceptabel för bara ett kvart sekel sedan. Detta sätt att begränsa och förminska vad den personliga assistansen är präglar också den allmänna diskussionen kring yrket personlig assistent.

### **Utredningens förslag**

STILs svar på utredningens förslag tar avstamp i ovanstående resonemang kring FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och ska förstås utifrån detta.

#### **8.2.2 Ställ krav på kollektivavtalsliknande villkor för att betala ut assistansersättningen**

STIL tillstyrker förslaget.

STIL anser att förslaget är bra då det skapar tryggare villkor för personliga assistenter och leder till konkurrensneutralitet mellan assistansanordnare. Vi tror att detta i förlängningen är till gagn för assistansanvändarna.

Vi håller också med om att liknande regler även ska gälla för personer som själva anställer sina personliga assistenter. Vi vill också upplysa att det redan idag finns egna arbetsgivare som är medlemmar i en arbetsgivarorganisation och därigenom har kollektivavtal.

#### **8.2.3 Se över om hushållslagen behöver moderniseras**

STIL tillstyrker förslaget.

STIL menar att lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete är förlegad. Vi ifrågasätter att den ens är nödvändig i dagsläget, i vart fall inom personlig assistans. Arbetstidslagen bör kunna gälla även för egna arbetsgivare. Om det ställs krav på att dessa personer dessutom ska erbjuda de anställda kollektivavtalsliknande villkor, enligt utredningens förslag 8.2.2, blir lagen än mer obsolet.

#### **8.3.2 Ge privata arbetsgivarna ansvar för assistenters sjuklönekostnader**

STIL tillstyrker förslaget, men med viss modifikation.

STIL anser att det är rimligt att assistansbranschen, i likhet med andra branscher, bär ansvar för att försöka hålla nere sjuklönekostnader. Därför bör sjuklönen ingå i schablonbeloppet. Det skulle dessutom, precis som utredningen också konstaterar, innebära en minskad administrativ börda för såväl anordnare och kommuner, vilket är positivt.

---

<sup>1</sup> Vad som kännetecknar en institution finns också tydligt beskrivet i den allmänna kommentaren till artikel 19, funktionsrättskonventionen.

Beloppet kan dock inte vara så lågt som 3 kronor. Hur stora sjuklönekostnaderna skiljer sig naturligtvis från assistansanvändare till assistansanvändare, men inom STIL ligger snittet på dryga 4 kronor. Detta trots att vi på STIL arbetar aktivt med arbetsmiljön för personliga assistenter anställda hos oss.

För mindre anordnare kan dock sjuklönekostnaderna bli mycket högre under perioder, på grund av omständigheter som ligger utanför arbetsgivarens kontroll. Anställda kan exempelvis råka ut för en olycka på fritiden, få komplicerade graviditeter eller drabbas av psykisk sjukdom som leder till långtidssjukskrivning. Det bör därför finnas möjlighet för mindre anordnare att söka kompensation för sådana extraordinära kostnader.

Det bör också vara möjligt för anordnare att söka extra ersättning om en assistansanvändare är mycket infektionskänslig och därför inte kan ha personliga assistenter arbetande som har minsta symptom på förkylning, då också detta kan leda till höga sjuklönekostnader. Det är troligen få privata anordnare som vill skriva avtal med assistansanvändare som för anordnaren innebär en ren förlust. Utan en sådan möjlighet att söka extra ersättning kan med andra ord valfriheten för assistansanvändaren att välja anordnare komma att urholkas.

#### 8.4.1 Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram ett nationellt utbildnings- och kunskapsmaterial

STIL avstyrker förslaget.

STIL är emot generella utbildningar riktade till personliga assistenter. Arbetsuppgifterna i respektive anställning, och det ansvar som kommer med dessa, är avgörande för vilken erfarenhet, utbildning eller träning just denna personliga assistent behöver. Att en person har kunskap om exempelvis FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning eller LSS gör hen inte nödvändigtvis till en bättre personlig assistent. Det är andra faktorer, som inte går att förändra med en utbildning eller kunskapsstöd, som är avgörande. Det krävs till exempel både integritet och självkänsla för att sätta assistansanvändaren först, inte tala i dennes sak utan istället möjliggöra för personen att bestämma och styra över sitt eget liv. Personlig lämplighet samt att assistansanvändaren och den personliga assistenten trivs ihop är också mycket viktigt i en situation där två personer arbetar så nära varandra.

Personliga assistenter som i sin anställning har arbetsuppgifter med särskilt ansvar måste naturligtvis ha den kompetens de behöver för att ta detta ansvar. Sådan kompetens tillgodoses bäst genom krav på utbildning eller erfarenhet vid rekrytering, eller genom att introduktion, utbildning och träning tillhandahålls på arbetsplatsen. Det kan till exempel röra sig om egenvård eller alternativ och kompletterande kommunikation. Men, precis som med andra arbetsuppgifter, är dessa arbetsuppgifter högst individanpassade efter assistansanvändaren. Att ge en allmän utbildning i detta kommer därför varken göra till eller från. Det skulle eventuellt till och

med kunna skapa en föreställning om att en personlig assistent har en större kompetens än vad hen faktiskt har, vilket kan leda till sämre arbetsförhållanden för de personliga assistenterna och sämre kvalitet för assistansanvändarna. Det som behövs är istället en höjd ersättning så att personliga assistenter kan få individuella utbildningsinsatser som gör verklig nytta.

När det gäller de allmängiltiga kunskaper som utredningen föreslår ska ingå – mänskliga rättigheter i stort, arbetsmiljö och arbetsrätt – ser STIL att det kan vara bra med en central utbildning och kunskapsstöd som riktar sig till befolkningen i stort. Det är något alla har nytta av, inte bara personliga assistenter. Utbildningen eller kunskapsstödet bör i sådana fall ligga hos någon annan myndighet.

STIL kan däremot se en vits med att vi assistansanvändare, och våra eventuella företrädare, får tillgång till utbildningar som stärker oss i att hävda vår rätt till självbestämmande gentemot våra personliga assistenter, assistansanordnare och myndigheter. Väldigt många assistansanvändare vet idag inte om sina rättigheter och ställer därför inte tillräckliga krav på sin personliga assistans. Det går att utläsa ur utredningen om man läser den med funktionsrättskonventionen i bakhuvudet. Men även kunskap i skyldigheter behövs, exempelvis i arbetsmiljö och hur den samverkar med den personliga assistansens kvalitet och den enskildes självbestämmande. Utan denna kompetens är det omöjligt att kunna arbetsleda de personliga assistenterna på ett sätt som skapar goda arbetsvillkor. Som vi utvecklar i svaret till förslag 8.4.2 nedan, anser STIL att den direkta arbetsledningen alltid måste ligga hos assistansanvändaren själv, eller någon i dennes närhet som hen själv valt. Den direkta arbetsledningen kan aldrig göras ifrån ett kontor.

Generellt behövs det större kunskap i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, hos anordnare, både privata och kommunala, men även hos myndigheter och beslutsfattare. Kunskapen om vad syftet med personlig assistans är behöver också öka – det vill säga vad personlig assistans faktiskt är och vad som behöver uppnås för att något ska få kallas det. Det tycks finnas en utbredd bild av att personlig assistans är en utökad form av hemtjänst eller någon typ av vård och omsorg, snarare som det verktyg till självbestämmande i samhällsgemenskapen som det de facto är. Exempelvis fokuserar tillsynsmyndigheter på vård och omsorg snarare än att personlig assistans ska genomföras av självbestämmande.

#### 8.4.2 Kartlägg hur möjligheten att finansiera särskilda kompetensbehov används

STIL tillstyrker förslaget, men med tillägg.

Det förhöjda beloppet fungerar väldigt dåligt överlag. Det räcker inte med en kartläggning om hur det används i förhållande till kompetensbehov, utan det behövs en utredning om det förhöjda beloppet i sin helhet.

En god arbetsledning är A och O när det gäller de personliga assistenternas arbetsvillkor, men även för kvaliteten i den personliga assistansen och assistansanvändarens självbestämmande. Den typen av arbetsledning kan aldrig ske av en utomstående på ett kontor. Eftersom arbetet sker i en människas liv är arbetsuppgifterna aldrig så pass förutsägbara att det räcker med skriftliga instruktioner och rutiner. Inte heller kan varje enskild personlig assistent hantera uppkomna situationer utifrån eget huvud, som i många andra yrken, utan att riskera assistansanvändarens självbestämmande. På STIL är det därför alltid assistansanvändaren som är arbetsledare. Vid behov kan en medarbetares ledare utses, till exempel om assistansanvändaren behöver beslutstöd. Det är en person nära assistansanvändaren, som är utsedd av hen och som känner hen väl, exempelvis en anhörig, en vän eller en erfaren personlig assistent. Medarbetares ledarens uppgift är att ge stöd i att arbetsleda de personliga assistenterna, vilket är ett arbete som ibland kan uppgå till många timmar i veckan. Trots det är det idag ovanligt för assistansanvändare att beviljas förhöjt belopp för arbetsledning.

Det finns också stora problem med att Försäkringskassan fattar olika beslut utifrån liknande behov. Inte heller motiveras besluten alltid. Ett annat problem är att Försäkringskassan inte godtar de kostnader som redovisats, även om de följer beslutet. Även här saknas många gånger en motivering. När återkravet kommer är pengarna redan förbrukade, vilket innebär att den ekonomiska risken är otroligt stor vid förhöjt belopp. STIL är också kritiska till att det förhöjda beloppet inte följer med vid byte av anordnare, trots att det ska vara kopplat till assistansanvändarens behov. Det minskar många gånger den reella möjligheten att byta anordnare för den som exempelvis är missnöjd med sin nuvarande anordnare.

#### **.4.3 Tillsyn och kunskapsstöd för att tydliggöra vad som gäller när assistenter utför egenvård och vård på delegation**

STIL avstyrker förslaget med hänvisning till den pågående utredningen Stärkt rätt till personlig assistans för stöd vid egenvård, vid tillsyn samt för barn (Dir. 2020:3).

När det gäller egenvård är STILs ståndpunkt att den personliga assistansen ska kunna ersätta olika typer av insatser så att assistansanvändarens liv får en helhet. Det var också tanken från början med assistansreformen. Därför anser vi att både egenvård och delegation ska kunna utföras genom personlig assistans. Vi tycker vidare att regelverket, det vill säga Socialstyrelsens föreskrifter, kring detta är tydligt. Egenvård går inte under hälso- och sjukvårdslagen som delegerade arbetsuppgifter gör. Vi anser därför inte att det behövs någon tydligare reglering av just detta.

I utredningen står bland annat att ”kunskapen om vilka regler som gäller och hur ansvarsförhållandena ser ut när *personliga assistenter utför egenvård*

[vår kursivering]”.<sup>2</sup> När det gäller personlig assistans det är vår bestämda mening att det alltid är assistansanvändaren som utför olika slag sysslor genom sin personliga assistent. Det sker genom arbetsledning, antingen av assistansanvändaren själv eller av en utsedd person. Det är således inte den personliga assistenten som, på något slags eget bevåg, utför sysslorna. En sådan felaktig uppfattning som citatet ovan ger uttryck för är ett exempel på vad STIL menar att den ökade medikaliseringen av servicen personlig assistans har lett till. Personlig assistans är ett verktyg för självbestämmande i samhällsgemenskapen, inte ett yrke där den personliga assistenten utför vårdinsatser till assistansanvändaren.

Vid egenvård är det därför STILs uppfattning är att läkaren ska göra bedömningen om hens patient, eventuellt med stöd, klarar av att ta ansvar för egenvården utförs korrekt. Om det i praktiken är personen själv, en anhörig/vän eller en personlig assistent/annan personal, som rent fysiskt gör det som är ordinerat kan en läkare aldrig veta. Anser läkaren att ansvaret för egenvård inte kan åläggas patienten måste istället en delegering ske. Det bör också i detta sammanhang påtalas att en stor del av det som räknas till egenvård, det vill säga att använda receptfria läkemedel, sker utan läkares ordination.



Jonas Franksson  
Ordförande



Jessica Smaaland  
Politisk sekreterare

---

<sup>2</sup> SOU 2020:01, s 226