



Kommunal.

Arbete på samma villkor som andra

- DAGS ATT STYRA UPP DEN PERSONLIGA ASSISTANSEN!



Arbete på samma villkor som andra

- DAGS ATT STYRA UPP DEN PERSONLIGA ASSISTANSEN!



Förord

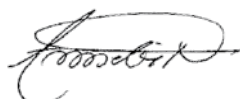
Kommunals vision *Viktiga jobb värda att älska – dygnets alla timmar* har många bottnar. Visionen speglar betydelsen av medlemmarnas arbete men innebär också ett mål för hur medlemmarna borde få känna på sina jobb. För samtidigt som Kommunals medlemmar idag älskar sina arbeten hatar de många gånger sina arbetsvillkor. Ofrivilliga deltider, delade turer, evighetslånga visstidsanställningar och detaljstyrning gör det ofta svårt att skapa verksamheter med den höga kvalitet som egentligen vore möjlig utifrån de anställdas kompetens, engagemang och erfarenhet.

De senaste 30 åren har det skett stora förändringar i styrningen av den offentliga sektorn. Under slutet av 1980-talet kom den klassiska förvaltningsmodellen att kompletteras eller ersättas med organisations- och styrformer hämtade från näringslivet, ibland kallat *New Public Management*. Dessa förändringar påverkade kraftigt Kommunals medlemmar och nämns ofta, tillsammans med minskade resurser, som orsak till den frustration som medlemmarna känner inför sin arbetssituation och över att deras yrkeskunskaper inte tas tillvara.

På Kommunals förbunds kongress 2013 beslutades att denna utveckling skulle granskas - *Kommunal ska delta i att kritiskt utvärdera och hitta alternativ till de marknadsmodeller som blivit norm i offentlig sektor*. Kongressbeslutet ger uttryck för medlemmarnas upplevelse: att det inte var bra förr men att det inte är bra nu heller.

Denna rapport är en del i att genomföra kongressbeslutet. Den personliga assistansen utgör ett tydligt exempel på hur idéer om större brukarinflytande skulle genomföras genom en förändrad offentlig organisation utifrån tankar om marknadsstyrning. Systemet präglas av brukarnas stora valfrihet och av den fasta schablonersättning som styr kommuner och anordnare. Anordnare behöver tillstånd men därutöver råder etableringsfrihet.

Slutsatsen i rapporten är att det finns behov av en ökad professionalisering av såväl yrke som bransch. Grunden för en sådan professionalisering måste vara att ge de personliga assistenterna samma villkor som övriga anställda på arbetsmarknaden. På samma sätt som de assistansberättigade ska ges *möjlighet att få leva som andra* måste de personliga assistenterna ges *möjlighet att få arbeta som andra*. Här finns stora behov av förbättringar; för att säkra verksamhetskvaliteten, arbetsmiljön och även förutsättningarna för den svenska arbetsmarknadsmodellen.



Annelie Nordström
Förbundsordförande, Kommunal

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning och förslag	7
Vad är personlig assistans?.....	9
En del av den svenska funktionshinderpolitiken	9
Insatsen personlig assistans	9
Utgår från principer om självbestämmande, inflytande och integritet	10
En beställar-utförarmodell	14
Vilka är det som får personlig assistans?	19
En prövning i två steg	19
Fler får assistans fler timmar	19
Vilka är de personliga assistenterna?	22
Ersättningssystemet	26
En särskild trepartsmodell.....	27
Från faktiska kostnader till schablon	27
Vad schablonen får användas till	27
Vad är schablonen tänkt att ersätta?	28
1,4 procentsregeln - ett desperat försök att hejda kostnadsutvecklingen	29
Yrket personlig assistent - en särskild profession.....	30
Ett nytt yrke	30
Att möjliggöra för en annan person att få leva som andra.....	30
Arbetsbeskrivning och arbetsledning	30
Assistentens villkor	30
Rätt utbildning	31
Professionella och anhöriga assistenter - två skilda yrken	31
Arbetsrätten för personliga assistenter	34
Lagstiftning och kollektivavtal styr assistansen.....	34
Den arbetsrättsliga lagstiftningen skyddar inte alla assistenter	34
Obalanserade kollektivavtal till följd av principerna bakom LSS.....	36
Arbetsrätten blir i praktiken svår att använda	39
Kommunals förslag.....	42

Sammanfattning och förslag

I denna rapport har Kommunal analyserat och utvärderat insatsen personlig assistans ur ett styrningsperspektiv. Det är en komplex välfärdstjänst som påverkas av flera olika lagar, regler och institutioner. Kommunals utgångspunkt för förändringar på området är behovet av en ökad professionalisering av yrke och bransch.

Grunden för en sådan professionalisering måste vara att ställa krav på utbildning samt att ge de personliga assistenterna samma villkor som övriga anställda på arbetsmarknaden. På samma sätt som de assistansberättigade ska ges *möjlighet att få leva som andra* måste de personliga assistenterna ges *möjlighet att få arbeta som andra*. Här ser Kommunal stora behov av förbättringar för att säkra verksamhetskvaliteten, arbetsmiljön och förutsättningarna för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Tydligare fokus på professionell assistans

Personlig assistans ska, liksom alla välfärdstjänster, utföras av professionell personal. Anhörigassistans bör som regel förordas restriktivt. Idag utförs cirka en femtedel av den personliga assistansen av anhöriga till den assistansberättigade. Det tyder på en oroande utveckling.

Det är även viktigt att komma till rätta med de oseriösa anordnarna. Dessa personer och företag har inte inom funktionshinderpolitiken att göra och systemet måste med högre precision än idag se till att de utestängs. Det får inte råda några tvivel om att den behovsprövade assistansen syftar till att hjälpa och stödja den assistansberättigade, inte ingå i ett upplägg för att maximera anordnarens vinster.

För att främja den professionella assistansen föreslår Kommunal följande.

- Att utbildningskrav införs för personliga assistenter. Barn och fritidsprogrammet, inriktning socialt arbete med programfördjupningen vård och omsorg samt specialpedagogik 1 och 2, bör vara ingången till yrket.
- Att anhörigassistansen bör minska till förmån för professionell assistans. Det gäller för insatsen som helhet men särskilt för assistansberättigade där anhörigassistans inte främjar lagens mål. Det behöver införas en möjlighet för kommuner och Försäkringskassan att besluta att viss assistans ska ges av professionell personal.
- Att anordnarnas arbetsgivaransvar tydliggörs i lag. Det innebär att det i LSS bör anges att kommuner och privata anordnare har en skyldighet att anställa brukarens val av assistent och att det med denna skyldighet följer samma arbetsrättsliga ansvar som på den övriga arbetsmarknaden.
- Att personliga assistenter ska omfattas av samma arbetsrättsliga lagar som övriga anställda på arbetsmarknaden. Det innebär att tillämpningsområdet för arbets-tidslagen och lagen om anställningsskydd behöver ändras så att samtliga personliga assistenter omfattas. Hushållslagen bör inte tillämpas för personliga assistenter.

- Att alla kollektivavtal inom den personliga assistansen bör utformas med anställningsformer enligt lagen om anställningsskydd. Det bör endast finnas ett slags avtal för samtliga assistenter, oavsett arbetsgivare. Genom en sådan förändring säkras de anställdas villkor samtidigt som dagens skilda konkurrensförutsättningar mellan offentlig och privat drift korrigeras.
- Att det införs nya krav på anordnare för att beviljas tillstånd att bedriva assistans. Egna arbetsgivares undantag från tillståndsplikt bör också avskaffas.
- Att systemförändringar genomförs så att det skapas en tydligare styrning av anordnarnas verksamhet. Antingen kan detta ske genom en förbättrad samverkan mellan Försäkringskassan och Inspektionen för vård och omsorg eller genom att huvudmannskapet förändras och kommunerna ensamma tar ansvar för insatsen.
- Att den så kallade 1,4 procentsregeln för schablonersättningen avskaffas. Denna regel var ett desperat försök från regeringen att hantera kostnadsutvecklingen men innebär ett allvarligt ingrepp i den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Vad är personlig assistans?

En del av den svenska funktionshinderpolitiken

Den svenska funktionshinderpolitiken syftar som helhet till en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att personer med funktionsnedsättning blir fullt delaktiga i samhällslivet samt till jämlikhet för personer med funktionsnedsättning oavsett kön.¹

Förverkligandet av denna politik vilar sedan 1960-talet på två ben. Dels att hänsyn till personer med funktionshinder ska präglas *alla samhällssektorer*, dels att stödet ska vara utformat som *individuella rättigheter* och inte bara som samhälleliga skyldigheter.² Samlat utgör det ett mycket stort politikområde där ansvar för många olika uppdrag delas mellan stat, landsting, kommuner och olika myndigheter.

En del i denna politik följer av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)³. Lagen tar sikte på personer med vissa specifika funktionshinder som kan få särskilt stöd och särskild service. LSS berättigar insatser till tre grupper, lagens så kallade *personkretsar*.⁴

1. personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd
2. personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom samt
3. personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service.

De insatser som kan ges enligt lagen är bland annat personlig assistans, ledsagare, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet och bostad med särskild service. Samtliga insatser är behovsprövade och som huvudregel avgiftsfria. Målet med insatserna ska vara möjligheten att få leva som andra.⁵

Insatsen personlig assistans

Insatsen personlig assistans riktar sig till personer med stora och varaktiga funktionshinder och innebär att den funktionshindrade får *biträde* av en eller flera personliga assistenter. Stödet eller hjälpen ska avse personlig hygien, måltider, av- och påklädning, kommunikation eller annat som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.⁶ Enskilda som behöver hjälp med sådana *grundläggande behov* kan också få assistans för *andra personliga behov*, t.ex. hjälp för att komma ut i samhället, för att studera, delta i dagliga aktiviteter med mera.⁷ All assistans ska vara personligt utformad och ges av ett begränsat antal personer.

¹ Se t.ex. budgetproposition 2015/16 utgiftsområde 9

² Se t.ex. prop. 1999/2000:79 s.11-12

³ Lag (1993) om stöd och service till vissa funktionshindrade

⁴ 1 § LSS

⁵ 5, 9 samt 18-21 §§ LSS

⁶ 9 a § LSS

⁷ Se t.ex. prop. 1992/93:159 s. 64

Huvudman för den personliga assistansen är antingen kommunen eller, om behoven överstiger 20 timmar per vecka, Försäkringskassan. Beroende på omfattningen av den enskildes behov är det därmed två olika aktörer som efter ansökan utreder och fattar beslut om insatsen. Detta dubbla huvudmannaskap särskiljer den personliga assistansen från de flesta andra välfärdstjänster. Det är idag fler personer som har beviljad assistans från Försäkringskassan, så kallad *assistansersättning*, än har fått beslut om personlig assistans från en kommun.

Sedan LSS infördes 1994 har det blivit tydligt att lagstiftningen lämnade många frågor obesvarade vid sin tillkomst. Lagen, och särskilt insatsen personlig assistans, har också varit föremål för ett flertal statliga utredningar.⁸ Oklarheterna har inneburit att domstolarna fått en central roll i utvecklingen av politikområdet. Det innebär också att det är svårt att definiera vad som är personlig assistans i lagens mening.

Utgår från principer om självbestämmande, inflytande och integritet

Independent Living-ideologin

Begreppet personlig assistans lanserades i Sverige 1982 genom en artikel i Svensk handikapptidskrift.⁹ Företrädare för vad som kom att kallas *Independent Living-rörelsen* menade att den dåvarande hemtjänsten inte kunde ge personer med funktionshinder det stöd som gruppen behövde. Man ansåg att hemtjänsten passiviserade den enskilde och därmed omöjliggjorde full delaktighet och jämlikhet i samhället. I artikeln lanserades ett antal tankar.

- Att brukaren skulle ses som ett subjekt, inte som ett av hemtjänsten beroende objekt.
- Att brukaren behövde få välja sina assistenter själv.
- Att de anställdas erfarenhet av att ge vård var en nackdel. De rörelsehindrade hade precis som andra olika behov och vanor. Därför behövde brukaren själv få träna och anvisa sina assistenter.
- Att kommunernas finansieringsansvar borde avskaffas och övertas av staten. Den statliga ersättningen borde motsvara den kostnad kommunen hade för hemtjänsten.
- Att den brukare som inte själv ville vara arbetsgivare åt sina assistenter borde kunna anlita kommunen för detta, som då skulle få betalt genom en statlig ersättning.

⁸ T.ex. Assistansutredningen (SOU 1995:126), LSS-kommittén (SOU 2007:73 och SOU 2008:77), Utredningen om assistans-ersättningens kostnader (SOU 2012:6) och Assistansersättningsutredningen (SOU 2014:9)

⁹ Ratzka, A, Hemservice - i vems regi? Svensk Handikapptidskrift maj/juni 1982

LSS bygger på dessa principer

Dessa tankar kom att bli centrala för den funktionshinderpolitiska utvecklingen. Idéerna fick genomslag i den så kallade *Handikapputredningen*¹⁰ och därefter också i LSS. I förarbetena till lagen betonade regeringen och dåvarande socialminister Bengt Westerberg de värden som rörelsen lyft fram.

Enligt min mening är de två viktigaste begreppen inom handikappolitiken valfrihet och integritet. Begreppen är sammanlänkade genom att valfriheten stärker den enskildes integritet. Familjer och människor med funktionshinder skall inte behöva känna sig utlämnade åt beslut från myndigheter och handläggare [...] Den människa som har ett svårt handikapp får aldrig betraktas som "föremål för åtgärder», utan skall ses som en individ med rättigheter.¹¹

Handikapputredningen har undersökt vilket inflytande människor med omfattande funktionshinder tycker sig ha över socialtjänstens insatser. Svaren ger en bild av maktlöshet [...] [Där] listas olika hinder för inflytande. Det rör sig om en professionalism som blir till förmynderi, regelsystem utan flexibilitet, själva organisationen av servicen och sociala föreställningar om handikapp.¹²

Det behövs kraftfulla åtgärder för att möjliggöra att personer som dagligen är mycket beroende av olika stödinsatser får ett reellt inflytande över sin egen livssituation. Personer som behöver mycket omfattande hjälp eller hjälp av mycket privat karaktär bör enligt min mening ges ett avgörande inflytande på vem som skall ge hjälpen. Jag anser också att antalet personer som ger sådan hjälp skall kunna begränsas och att den enskilde själv skall kunna avgöra på vilket sätt och i vilka situationer som hjälpen skall ges. Hjälpsatsen bör därför vara knuten till den enskilde personen och inte till olika myndigheter som var för sig ansvarar för vissa insatser.¹³

Med assistansersättningen skall den enskilde själv kunna anställa den personlige assistenten eller mot ersättning anlita kommunen eller annat organ som arbetsgivare för assistenten. Avsikten är att assistansersättningen skall användas till assistentens eller assistenternas lönekostnader eller till de avgifter som kommunen eller någon annan som svarar för insatsen debiterar.¹⁴

Effekten av principerna - en helt ny välfärdstjänst med stor valfrihet

Principerna om självbestämmande, inflytande och integritet finns idag angivna bland LSS övergripande mål.¹⁵ Dessa principer är också konkret omsatta i hur systemet för personlig assistans fungerar. Hemtjänstens roll för personer med funktionshinder har förändrats och ett helt nytt yrke, *personlig assistent*, har vuxit fram med en egen professionalitet och yrkeskunskap.

¹⁰ Handikapputredningen lämnade sex betänkanden. Förslagen till grund för LSS lämnades i Handikapp Valfärd Rättvisa (SOU 1991:46). Utredningen avslutades genom slutbetänkandet Ett samhälle för alla (SOU 1992:52).

¹¹ Prop. 1992/93:159 s. 43

¹² Prop. 1992/93:159 s. 44

¹³ Prop. 1993/93:159 s. 63

¹⁴ Prop. 1992/93:159 s. 69

¹⁵ 6 § LSS

För den assistansberättigade innebär den nya ordningen en mycket stor valfrihet. En assistansberättigad kan till exempel välja mellan att få assistans från kommunen och att få ett ekonomiskt stöd för att själv anställa assistenter eller köpa assistans från ett privat bolag. För personer med större behov, som är berättigade till statlig assistansersättning, fungerar det idag mycket likt hur Independent Living-rörelsen önskade sig ett framtida system.

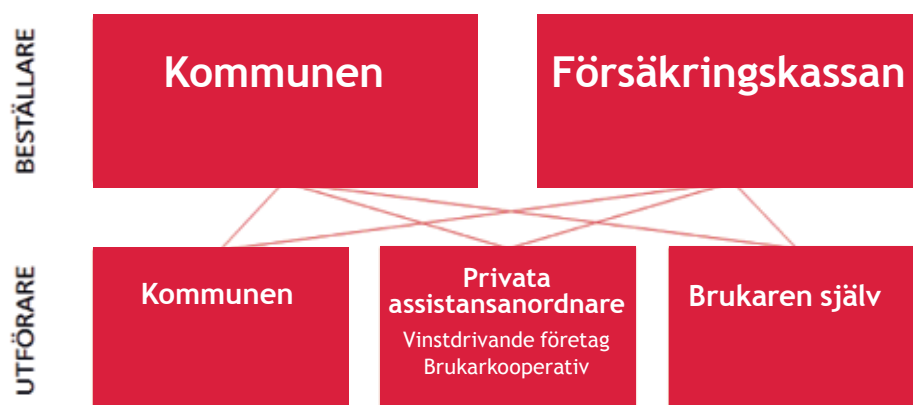
En unik del i detta är möjligheten för den assistentberättigade att "välja arbetsgivare" till den person han eller hon vill ha som assistent. Som återgivits ovan var detta regeringens målsättning med LSS-reformen och det är idag som huvudregel möjligt. I praktiken har därför den assistansberättigade tre olika alternativ för att organisera sin assistans.

1. att ta kontakt med kommunen eller en privat anordnare och få hjälp av deras assistenter
2. att be kommunen eller en privat anordnare att anställa en viss person eller
3. att själv vara arbetsgivare åt sina assistenter



En beställar-utförarmodell

Insatsen personlig assistans fungerar som en beställar-utförarmodell. Beroende på omfattningen av den assistansberättigades behov är beställaren antingen en kommun eller Försäkringskassan. Insatsen kan sedan utföras av en kommun, en privat anordnare eller brukaren själv.



Beställningen sker genom ett beslut

Beställningen av den personliga assistansen sker genom ett beslut från antingen en kommun eller Försäkringskassan. Handläggningen sker enligt förvaltningslagen¹⁶ och innebär att den enskilde ansöker om visst stöd och att myndigheten sedan utreder och fattar beslut om stödet. Beslutet ska vara tydligt utformat och det ska framgå vad som ansökts, vad som beslutats och hur myndigheten motiverar beslutet.¹⁷ Beslut om personlig assistans är överklagbart till förvaltningsdomstol.¹⁸

Det finns inga bestämda regler om hur detaljerat ett myndighetsbeslut ska vara för att leva upp till kraven i förvaltningslagen.¹⁹ Försäkringskassan har dock arbetat fram riktlinjer för sina beslut. Av riktlinjerna följer att Försäkringskassan ska utreda den sökandes behov så att det tydligt framgår vad varje behov består i och ifall det är ett så kallat grundläggande behov eller ett annat personligt behov. Ifall Försäkringskassan gör en annan bedömning av tidsåtgången än den sökande ska detta motiveras och det ska framgå vilka uppgifter som har varit avgörande för bedömningen. Själva beräkningen av tidsåtgången görs efter bedömningen genom ett beräkningsverktyg.²⁰

Utförare mot ersättning

Beslutet om personlig assistans eller assistansersättning ger den assistansberättigade möjlighet att välja vem som ska utföra assistansen. Kommunen eller Försäkringskassan betalar då ut en ersättning till den utförare som brukaren valt. Formellt går ersättningen till den assistansberättigade som genom sitt val slussar ersättningen till utföraren. Nivån på ersättningen som Försäkringskassan betalar ut bestäms av regeringen medan den kommunala

¹⁶ Förvaltningslag (1986:223)

¹⁷ Se t.ex. Socialstyrelsen, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2015-1-10, s. 154 ff

¹⁸ 27 § LSS

¹⁹ Se t.ex. Socialstyrelsen, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2015-1-10, s. 158

²⁰ Mejlkorrespondens med Försäkringskassan 2015-12-10

²¹ Förordning (1993:1091) om assistansersättning

²² Socialstyrelsen, Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS - Tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans, 2015-9-3, s. 30

ersättningen sätts av respektive kommun.²¹ Tre av fyra kommuner följer dock regeringens schablonnivå även för den kommunalt beslutade assistansen.²²

Kommunen som utförare

Kommunerna har det yttersta och grundläggande ansvaret för att alla assistansberättigade kommuninvånare får personlig assistans. Detta så kallade *basansvar* innebär att kommunen, utöver att fatta beslut om assistans, också har ansvaret om den enskildes behov skulle förändras och Försäkringskassans beslut därmed inte skulle möta den enskildes behov.²³

Basansvaret innebär även ett ansvar för att se till att den assistansberättigade får assistansen utförd. De flesta kommuner är också utförare av såväl sin egen beslutade assistans som av statligt beslutad assistans. Men ansvaret innebär ingen *skyldighet* för kommunen att utföra assistansen i egen regi. Kommunen kan välja att istället sluta avtal med någon annan om att utföra insatserna.²⁴ Ett tjugotal kommuner har också upphört att vara utförare av personlig assistans.²⁵ I dessa kommuner tillhandahålls insatsen av ett upphandlat företag eller genom ett så kallat valfrihetssystem.

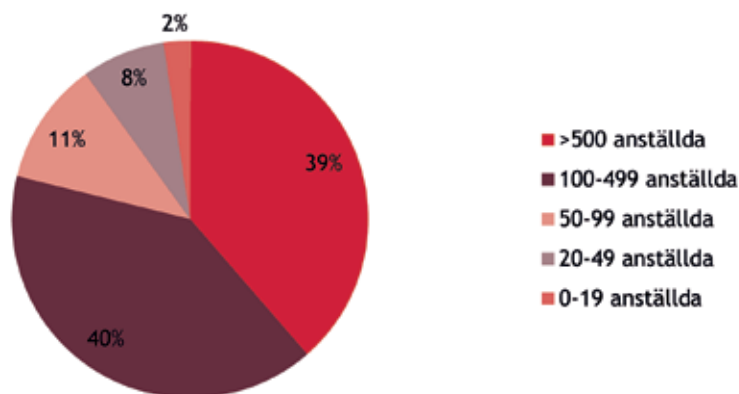
En särskild del av det kommunala basansvaret gäller kostnader vid assistenters sjukdom. Oavsett om den assistansberättigade väljer kommunen eller en privat anordnare har kommunen ett ansvar att delvis finansiera de extra kostnader som då uppkommer.

Privata anordnare

Enligt Försäkringskassans statistik utförde ca 450 privata utförare statligt beslutad assistans 2015.²⁶ Dessa anordnare utför också assistans beslutad av kommuner. De privata anordnarna kan delas in i vinstdrivande företag och brukarkooperativ där de vinstdrivande företagen har en klart större andel av marknaden. Största anordnarna 2015 var två vinstdrivande koncerner: *Humana Group* och *Frösundakoncernen*.

De större anordnarna dominerar assistansbranschen. Av den statligt beslutade assistansersättningen som utförs av privata anordnare, utförs cirka 80 procent av anordnare med fler än 100 anställda, se diagrammet nedan. De små anordnarna, med färre än 20 anställda, utför en mycket liten del av den totala assistansen, cirka 2 procent.

Assistansersättning utförd av privata utförare



Källa: Försäkringskassan 2016

²³ RÅ 2009 ref 61

²⁴ 17 § LSS

²⁵ SKL, Koll på assistansen - en handledning för kommunens analys, 2015, s. 6

²⁶ Försäkringskassan 2016

För att som privat anordnare få bedriva verksamhet med personlig assistans krävs tillstånd från *Inspektionen för vård och omsorg* (IVO). I mars 2016 hade 1 016 anordnare beviljats sådant tillstånd.²⁷ Majoriteten av dessa anordnare är dock inte verksamma vilket framgår om man jämför med Försäkringskassans statistik över vilka anordnare som faktiskt fått betalt för att utföra assistans.

För att IVO ska bevilja en anordnare tillstånd krävs att denne visar sig lämplig ”med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt”²⁸.

Anordnaren bör bland annat ha god kunskap om gällande lagstiftning, förhållningssätt, bemötande och ekonomi samt också kunna visa hur personalens kunskaper ska säkras och hållas aktuella. Vidare bör anordnaren kunna redovisa hur den assistansberättigades självständighet och påverkan på utformningen av insatsen ska tillgodoses.²⁹

Kraven på tillstånd hänger samman med IVO:s roll som tillsynsmyndighet. Myndigheten utövar tillsyn över all verksamhet enligt LSS vilket bland annat innebär granskning av att verksamheterna uppfyller krav och mål enligt lagar och föreskrifter. Tillsynen innebär en granskning av att de som meddelats tillstånd att bedriva assistans fortlöpande lever upp till kraven för tillståndet.³⁰

Den assistansberättigade själv

Ungefär 400 personer berättigade till statlig assistansersättning hade 2016 valt att organisera sin assistans själva och därmed också själva vara arbetsgivare åt sina assistenter.³¹ Brukare som väljer att vara egna arbetsgivare behöver inget tillstånd från IVO. Assistansen faller dock under IVO:s tillsyn varför den assistansberättigade ändå ska göra en anmälan.³²

Skillnaden i reglering motiverades av lagstiftaren med att ett tillståndskrav även för denna grupp skulle riskera minska valfriheten för de assistansberättigades.³³ Idag har 858 personer anmält att de själva utför sin egen assistans men även här visar Försäkringskassans statistik att många som gjort en anmälan i praktiken väljer en annan lösning.³⁴

²⁷ IVO:s Omsorgsregister 2016-02-24

²⁸ 23 § LSS

²⁹ Prop. 2009/10:176 s. 26

³⁰ 25-26 §§ LSS

³¹ Försäkringskassan 2016

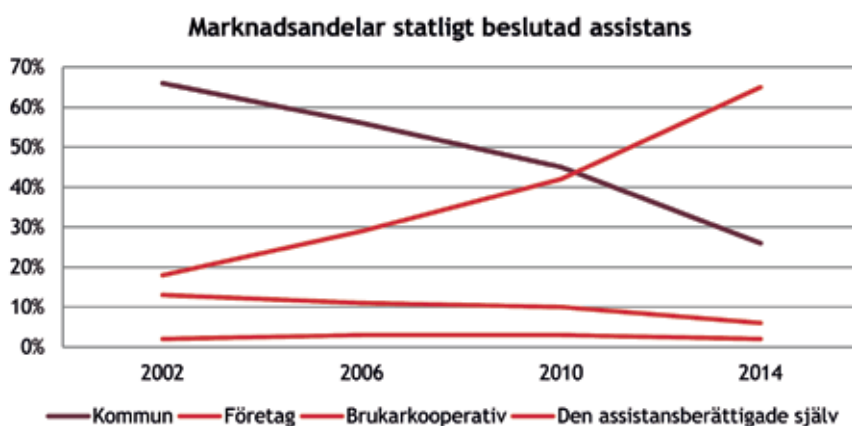
³² 23 § LSS

³³ Prop. 2009/10:176 s. 24-27

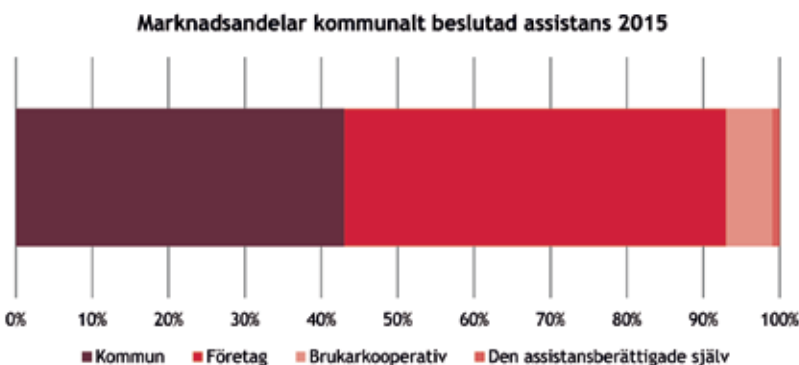
³⁴ Telefonsamtal med IVO 2016-02-29

Över tid har den privata assistansen ökat kraftigt

Den privat utförda assistansen har ökat kraftigt över tid. Av den statligt beslutade assistansen har kommunens marknadsandel kontinuerligt minskat till idag mellan 2530 procent. För den kommunalt privata assistansen finns inte sammanhängande tidsserier men för 2015 är bilden liknande.



Källa: Försäkringskassan 2015:13



Källa: Socialstyrelsen 2015-9-3

Ytterst återspeglar utvecklingen hur de assistansberättigade väljer att organisera sin assistans. Varför brukarna väljer som de gör är inte fullt ut utrett men en viktig delförklaring är hur kommunerna agerar. Som angivits ovan blir det till exempel vanligare att kommunerna inte utför assistans i egen regi utan överlämnar driften till privata utförare. Detta underlättades 2009 genom införandet av lagen om valfrihetssystem³⁵

Att kommunerna väljer att inte agera utförare har även ekonomiska förklaringar. SKL har konstaterat att kommunerna på grund av politiska målsättningar om anställningstrygghet och rätt till heltid har högre kostnader för den egna assistansen än vad de privata företagen har.³⁶ Att lägga ut assistansen blir då ett sätt att minska kostnaderna. En viktig del i detta är de olika kollektivavtal som finns på området, som innebär olika kostnader beroende på kollektivavtal, mer om det nedan.

³⁵ Lag (2008:962) om valfrihetssystem

³⁶ SKL, Koll på assistansen - en handledning för kommunens analys, 2015, s. 11



Vilka är det som får personlig assistans?

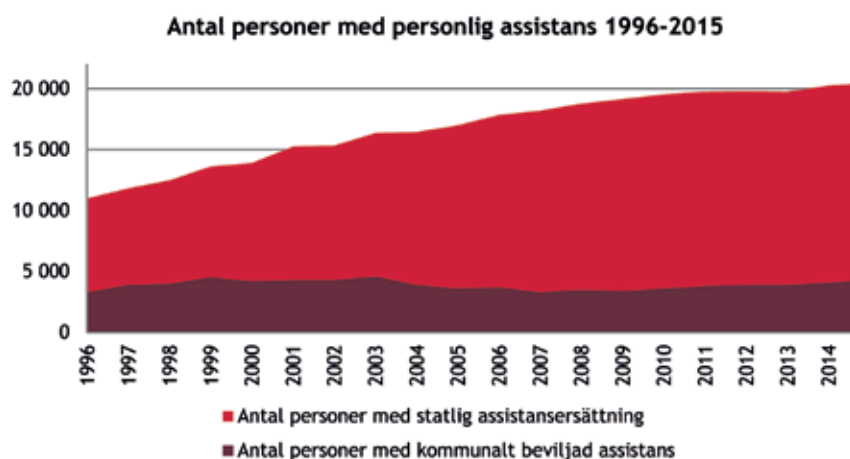
En prövning i två steg

För att få personlig assistans krävs att den enskilde uppfyller två krav. Personen ska ingå i någon av lagens personkretsar samt också ha stora och varaktiga funktionshinder och behöva hjälp med sina så kallade *grundläggande behov*. Det finns i lagen fem angivna sådana behov, vilka var för sig eller tillsammans kan berättiga till assistans: personlig hygien, måltider, av- och påklädning, kommunikation samt annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.

Om dessa krav bedöms uppfyllda ska den sökande beviljas personlig assistans enligt LSS. Den enskilde har då även möjlighet att beviljas hjälp med *andra personliga behov* om inte dessa behov kan tillgodoses på annat sätt.

Fler får assistans fler timmar

Det totala *antalet personer* berättigade till personlig assistans har ökat över tid. Diagrammet nedan visar både de personer som beviljats personlig assistans från kommunerna och de som har beviljats assistansersättning från Försäkringskassan. År 2015 var det cirka 20 000 personer.³⁷



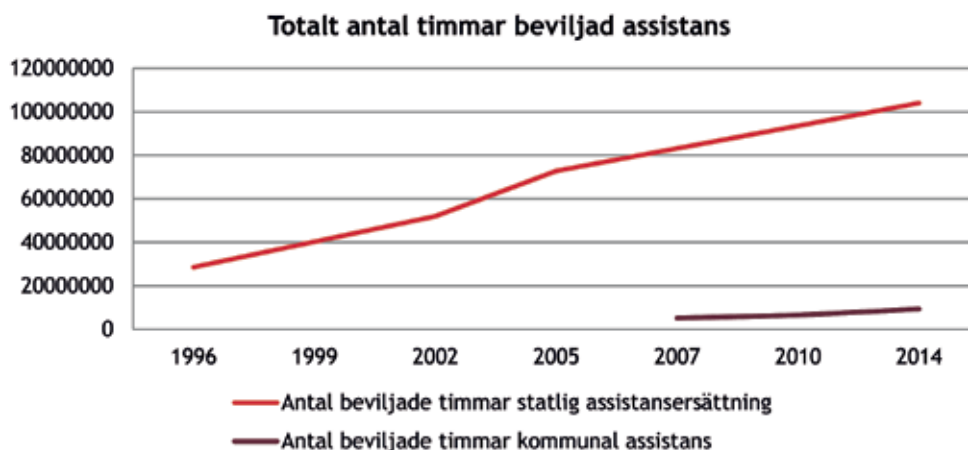
Källa: Försäkringskassan och Socialstyrelsen

Över tid har också antalet *beviljade assistanstimmar per brukare* ökat. Det gäller såväl den kommunala som statligt beviljade assistansen. Inom assistansersättningen har den genomsnittliga brukaren gått från 72 timmar per vecka år 1996 till 124 timmar per vecka år 2014. Inom den kommunalt beviljade assistansen har det skett en ökning från 30 timmar per vecka år 2007 till 44 timmar per vecka år 2014.³⁸

³⁷ Det dubbla huvudmannskapet medför en viss överlappning i statistiken då det över ett kalenderår förekommer att personer både har kommunal och statlig assistans, t.ex. då behoven förändrats. Vid varje given tidpunkt kan en person dock endast vara beviljad assistans från en huvudman. Socialstyrelsen uppskattar att ca 1000 2000 personer förekommer dubbelt i statistiken. (Mejlkorrespondens med Socialstyrelsen 2016-02-11)

³⁸ Socialstyrelsen, Kartläggning och analys av vissa insatser enligt LSS - Tilläggsuppdrag avseende insatsen personlig assistans, 2015-9-3, s.19. För den kommunalt beviljade assistansen saknas tillförlitlig data före år 2007.

Det ökade antalet brukare och det ökade antalet timmar per brukare innebär att det totala antalet beviljade timmar har ökat kraftigt sedan reformen genomfördes.



Källa: Socialstyrelsen 2015-9-3

Förändrade behov hos brukarna kan delvis förklara ökningen

Varför antalet brukare och timmar ökat är omtvistat. Det kan delvis förklaras med förändringar i regelverket. År 1996 infördes det femte grundläggande behovet ”annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade” vilket tar sikte på personer med psykiska funktionshinder.³⁹ År 2001 förändrades också regelverket så att personer över 65 år fick behålla sin assistans, vilket tidigare inte hade varit möjligt. Dessa två förändringar, tillsammans med en generell befolkningsökning förklarar ungefär hälften av ökningen vad gäller antalet assistansberättigade inom den statliga assistansersättningen.⁴⁰

En annan viktig förklaring vad gäller den statliga assistansersättningen är Försäkringskassans bedömningar. Antalet personer med assistansersättning inom personkrets 1⁴¹ och 2,⁴² vars personkretstillhörighet bestäms genom diagnos, har kontinuerligt ökat. Antal assistansberättigade inom personkrets 3⁴³, vars tillhörighet bestäms genom en bedömning, har dock sedan 2009 minskat. Försäkringskassan har i detta avseende arbetat med en tydligare normering för att tolka regelverket mer enhetligt vilket inneburit att färre personer beviljats assistans.⁴⁴ Ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen har också bidragit till en strängare bedömning av de grundläggande behoven för personer inom personkrets 3.⁴⁵

³⁹ Högsta förvaltningsrättens dom i mål nr 3527-14

⁴⁰ Försäkringskassan, Assistansersättningens utveckling - Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar, Socialförsäkringsrapport 2015:13, s. 7

⁴¹ ”Personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd”

⁴² ”Personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föran ledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom”

⁴³ ”Personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd och service”

⁴⁴ Försäkringskassan (2015:13) s. 85

⁴⁵ RÅ 2009 ref. 57

Sammantaget har sammansättningen inom gruppen assistansberättigade förändrats. Andelen med en fysisk funktionsnedsättning har minskat medan andelen med utvecklingsstörning, autism och autismliknande tillstånd har ökat. Det har sannolikt också påverkat antalet timmar då det genomsnittliga antalet timmar är högre för personer som beviljats assistans för behov som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade.⁴⁶

De vinstdrivande företagen påverkar antalet timmar

Ett observerat samband är att det sker en något snabbare ökning av antalet timmar hos personer som valt att organisera sin assistans hos en privat anordnare. Personer som byter från kommunal till privat assistans ökar också sitt antal timmar genom bytet.⁴⁷

Denna skillnad skulle kunna förklaras med att vinstdrivande företag har starkare incitament än kommuner att försöka påverka besluten så att deras brukare beviljas fler timmar assistans. Representanter från anordnarna är också ofta ombud och driver ärenden för brukarens räkning. Handläggare från Försäkringskassan vittnar om att behovsutredningen i vissa fall liknar en förhandlingssituation där en del anordnare ”lägger på timmar” i förhandlingssyfte.⁴⁸

Detta beteende innebär en utmaning för beslutsfattarna och ytterst för systemet. Vinstdriften riskerar att skapa en intressekonflikt mellan beställare och utförare. Den som fattar beslut om assistans behöver då vara mer noggrann och kräva mer underlag inför sina beslut. Det riskerar i sin tur att byråkratisera handläggningen med krångel och ökade kostnader som följd.

Det dubbla huvudmannskapet kan också öka antalet timmar

Att kommunerna och Försäkringskassan delar på huvudmannskapet för assistansen kan också innebära en viss ökning i antalet timmar. Risken är att kommuner försöka vältra över kostnader på staten genom att påverka sin bedömning av den enskildes behov.

SKL har uppmärksammat det dubbla huvudmannskapets risker för att de offentliga resurserna används ineffektivt i en skrift till regeringen. Där anges som exempel att kommuner i vissa fall har försökt att samutnyttja personliga assistenter då flera brukare bott på samma våningsplan i en fastighet. Detta är dock inte möjligt inom ramen för assistansersättningen. Då beviljas istället varje brukare separat assistans vilket innebär ett mindre effektivt resursutnyttjande.⁴⁹

⁴⁶ Försäkringskassan, Assistansersättningens utveckling - Orsaker till ökningen av antalet assistansmottagare och genomsnittligt antal timmar, Socialförsäkringsrapport 2015:13, s. 55

⁴⁷ Försäkringskassan (2015:13) s. 81 ff

⁴⁸ Försäkringskassan (2015:13) s. 79

⁴⁹ SKL, Synpunkter inför en översyn av LSS, 2015-11-11, 15/05768

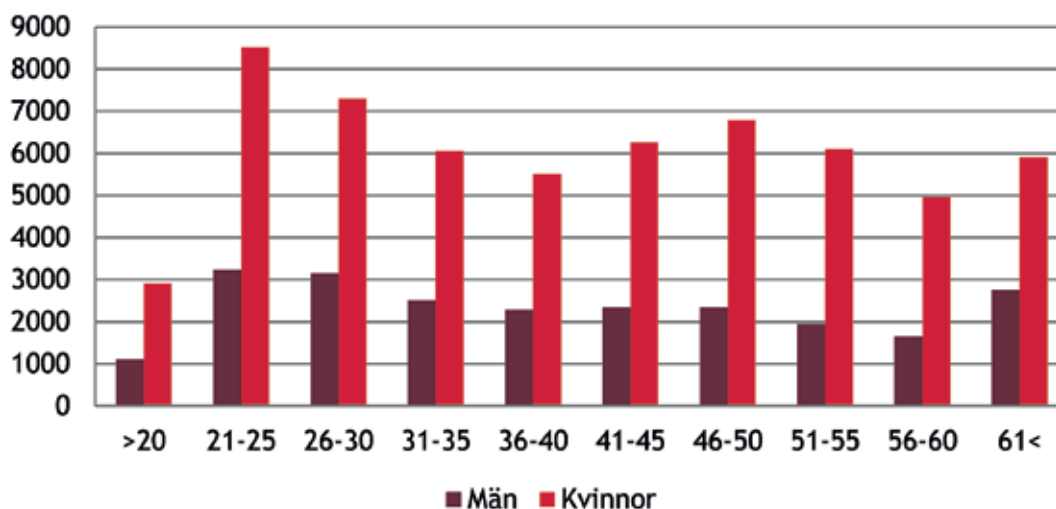
Vilka är de personliga assistenterna?

I Sverige arbetar mellan 80 000 och 100 000 personer som personliga assistenter. Statistiken har brister till följd av att assistenterna ofta arbetar deltid och ofta har fler än en arbetsgivare. Det innebär att tillgängliga uppgifter om till exempel antal anställda per kollektivavtalsområde överskattar antalet anställda då personer kan räknas flera gånger. Det delade huvudmannskapet mellan kommunerna och Försäkringskassan försämrar också statistiken då ingen sammanställer statistik för hela området.

För denna rapport har Kommunal dels använt uppgifter från Försäkringskassans register över vilka som fått *utbetald statlig assistansersättning*, dels använt egen medlemsdata. Förbundets statistik ger mer information och kunskap om assistentkollektivet men innebär också viss osäkerhet, framförallt kring frågor som gäller anhöriga assistenter då dessa i mindre utsträckning är fackligt anslutna.

Utifrån Försäkringskassans statistik framgår att drygt 83 600 personer arbetade som personliga assistenter i oktober 2015 efter beslut från Försäkringskassan. 72 procent av dessa är kvinnor och 28 procent män. Åldersfördelningen inom yrket är relativt jämn, hälften av assistenterna är över respektive under 40 år.

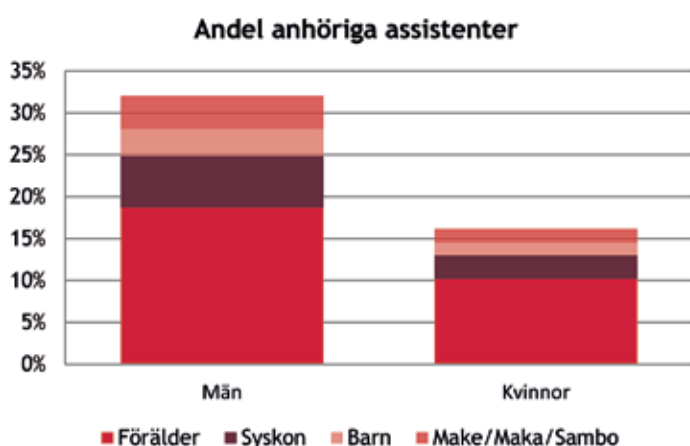
Antal assistenter fördelade på ålder



Källa: Försäkringskassan 2016

Anhöriga

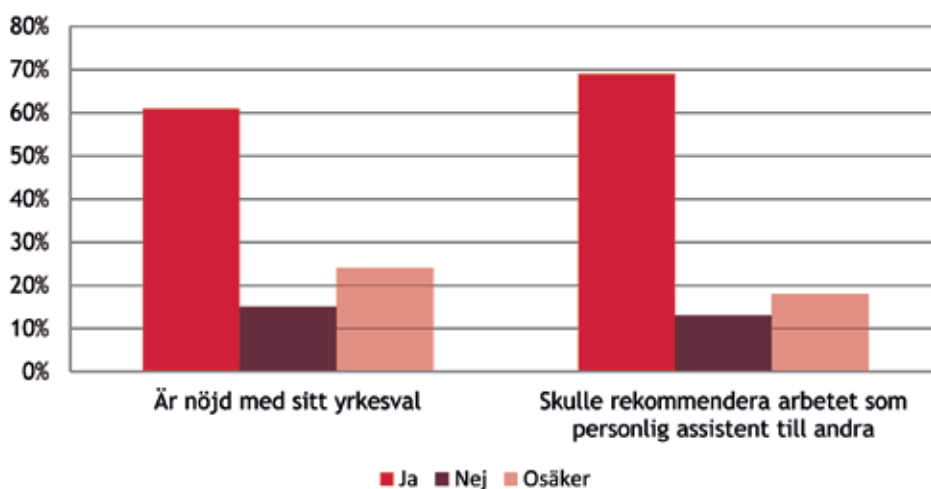
Cirka 20 procent av de assistenter som utför statlig assistans har en känd familjeanknytning till minst en brukare han eller hon arbetar med. Anknýtning är vanligare bland de manliga assistenterna än bland de kvinnliga. Av statistiken går det endast att få uppgifter om föräldrar, syskon, barn och makar/ sambor. Därutöver förekommer sannolikt att även andra anhöriga arbetar som assistenter.



Källa: Försäkringskassan 2016

Utbildning

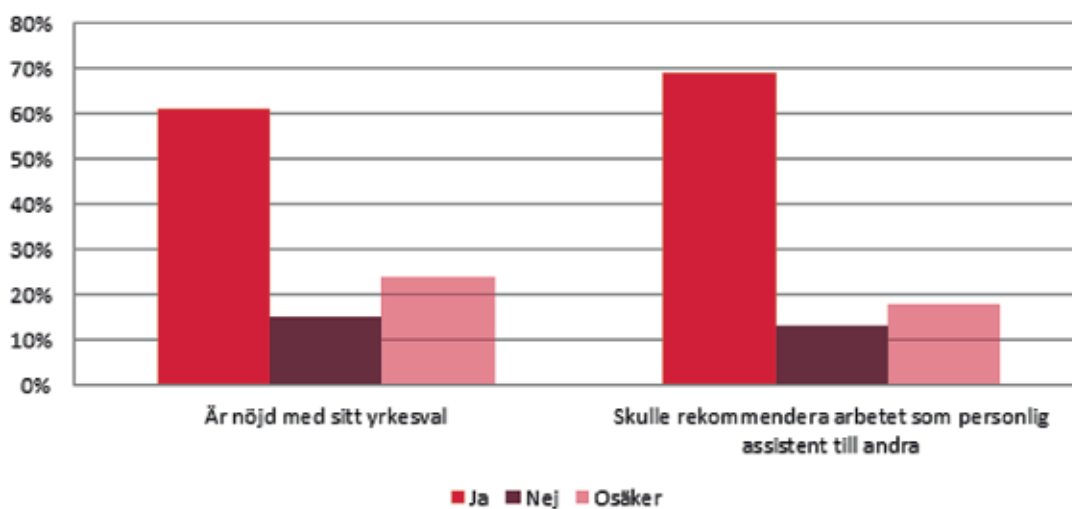
Bland Kommunals medlemmar är den vanligaste utbildningsbakgrunden en gymnasieutbildning eller motsvarande, oftast omsorgsutbildning eller barnskötarutbildning. På frågan om deras utbildning är *relevant* för arbetet svarar 65 procent att de har en relevant utbildning.



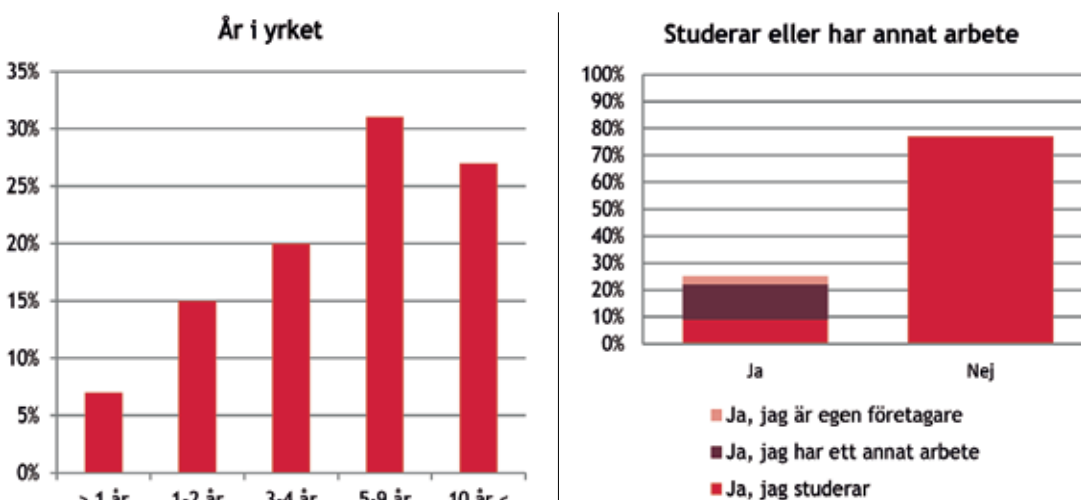
Källa: Kommunals medlemsenkät 2016

Ett stabilt yrke

Bland Kommunals medlemmar är de flesta nöjda med sitt yrkesval och skulle också rekommendera yrket till andra som de känner. De har också arbetat i yrket en längre tid: 27 procent mer än 10 år och 31 procent mellan 5 och 9 år. Av de svarande är det endast cirka 25 procent som studerar eller har något annat arbete vid sidan av. För Kommunals medlemmar är det tydligt att yrket inte är ett genomgångsyrke utan en profession man vill stanna kvar och utvecklas inom.



Källa: Kommunals medlemsenkät 2016



Källa: Kommunals medlemsenkät 2016

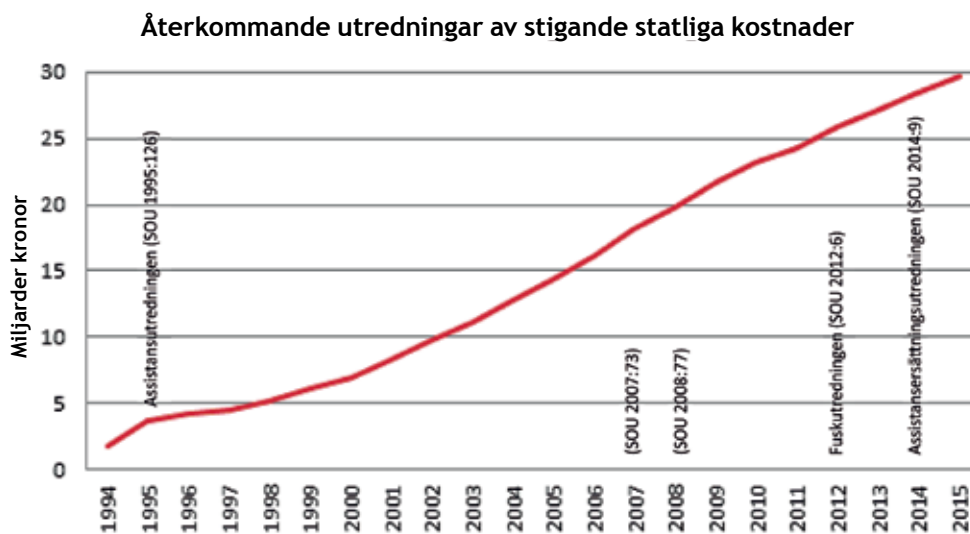


Ersättningsystemet

Som beskrivits ansöker den enskilde om personlig assistans hos antingen sin kommun eller hos Försäkringskassan. Efter att ha fått ett beslut har den assistansberättigade sedan möjlighet att välja vem som ska utföra assistansen.

Oavsett om det är kommunen eller Försäkringskassan som fattat beslutet och oavsett om det är brukaren själv, kommunen eller en privat anordnare som ska utföra assistansen så ska utföraren ersättas. För den statliga assistansersättningen följer modellen för denna ersättning av lag. De flesta kommuner använder också en liknande modell.

Konstruktionen av den statliga *assistansersättningen* har varit föremål för omfattande utredningsarbete. Sedan LSS-reformen genomfördes har samtliga regeringar ansett att assistansersättningen har behövt utredas och systemet har också vid flera tillfällen förändrats. Skälen till de återkommande förändringarna har främst varit ambitionen att minska statens kostnader för assistansersättningen.



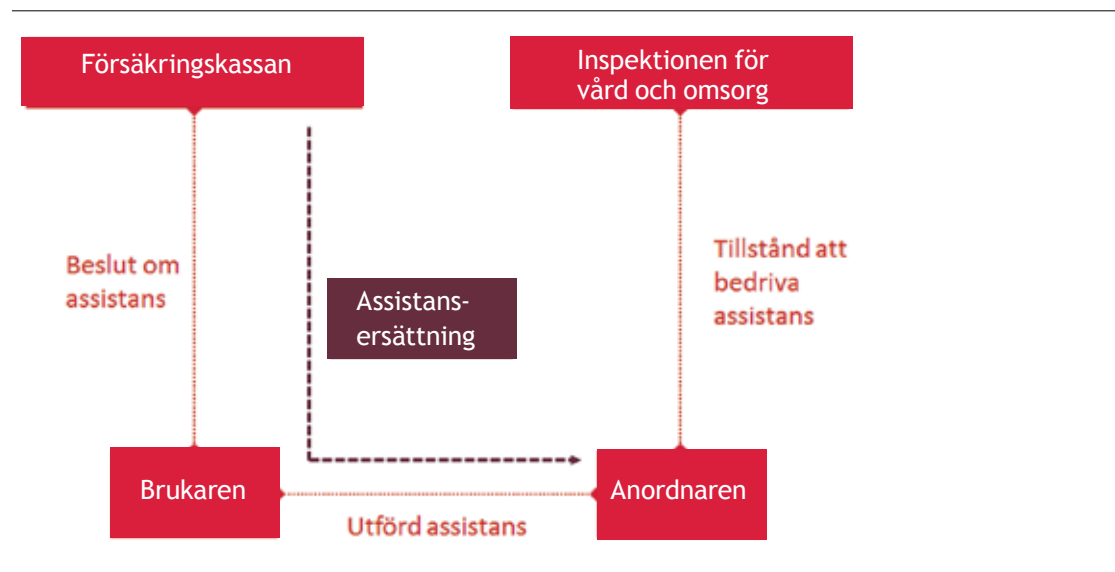
Källa: Försäkringskassan

Ersättningsystemets effekter för kostnadsutvecklingen kan dock diskuteras. Som beskrivits är staten och kommunernas kostnader för personlig assistans beroende av en mängd faktorer, inte minst vem som ska anses berättigad till insats och i vilken omfattning. Det får anses mindre sannolikt att utformningen av själva ersättningsystemet är den faktor som har störst påverkan på kostnaderna.

Vissa kostnadseffekter har dock observerats. Det finns en inneboende konflikt mellan ett lättanvänt, flexibelt, system för brukarna och ett rättssäkert system som motverkar felaktigheter och fusk. Ersättningsystemet kan också i sig skapa incitament till vissa ökade kostnader. Ett väl fungerande ersättningsystem måste ta hänsyn till samtliga dessa målsättningar och effekter, något som dock har visat sig lättare sagt än gjort.

En särskild trepartsmodell

Ett viktigt särdrag i assistansersättningen är dess trepartskaraktär. Det är *brukaren* som är berättigad till ersättning och som väljer hur denna ska användas. Bland anordnarna råder *etableringsfrihet* vilket innebär att så länge de uppfyller IVO:s krav för tillstånd ställs som huvudregel inga krav för hur de använder ersättningen. Anordnaren har sin relation med brukaren, inte med staten eller kommunen. Denna ordning bottnar i LSS historia och dess fokus på brukarens självbestämmande och inflytande.



Från faktiska kostnader till schablon

När LSS-reformen genomfördes skulle assistansersättningen täcka *de faktiska kostnaderna* för den utförda assistansen, det vill säga kostnaderna för löner, lönebikostnader, administrationskostnader med mera. Hur kostnaderna användes redovisades till Försäkringskassan.

Omedelbart efter att reformen trätt i kraft tillsattes dock den så kallade *Assistansutredningen* i syfte att minska statens kostnader.⁵⁰ Utredningen föreslog att ersättningen, istället för att täcka faktiska kostnader, skulle schabloniseras och utges med ett fast belopp per timme. Utredningen menade att den tidigare modellen uppmuntrat till att i för hög grad höja assistenternas löner och till att beräkna kostnader i överkant. En schablon ansågs också kunna minska kostnaderna för administration.

Förslaget om en schablonersättning genomfördes den 1 september 1997. Förslaget innebär ett fast belopp per timme samt möjligheten att ansöka om förhöjt belopp med max 12 procent av schablonen. Skäl för ett högre belopp kan till exempel vara kostnader för arbetsledning eller för att rekrytera en assistent med särskilda kvalifikationer.

Vad schablonen får användas till

Som schablonen först utformades fick brukaren själv avgöra hur stor del av beloppet som skulle användas till lön och andra anställningskostnader och hur mycket som skulle användas till administration och andra kringkostnader. Det var därmed ett ur brukarsynpunkt lätt och flexibelt system.

⁵⁰ SOU 1995:126

Efter rapporter om att brukare och anordnare tog ut höga vinster och kunde undvika att betala skatt tillsattes dock nya utredningar. Dessa utmynnade i förslag om att det skulle förtydligas att assistansersättningen endast skulle få användas till *köp av personlig assistans* eller *kostnader för personliga assistenter*.⁵¹ Det innebär att det gjordes en tydlig skillnad mellan brukare som väljer en anordnare och brukare som väljer att vara egna arbetsgivare. För de senare stramades reglerna åt.

För brukare som väljer att vara egna arbetsgivare krävs idag en redovisning av kostnaderna. Ersättningen är också låst till vissa angivna kostnadsposter: löne- och lönebikostnader, assistans- och utbildningsomkostnader, kostnader för arbetsmiljöinsatser, personalomkostnader, samt administrationskostnader.⁵² Ersättning som inte har använts till något av detta ska betalas tillbaka till staten.

För brukare som istället väljer att köpa assistans av en anordnare ska hela schablonbeloppet användas till *köp av personlig assistans*. Genom denna ordning har möjligheten tagits bort för *brukaren* att berika sig genom att förhandla ner priset hos anordnaren. Konstruktionen innebär dock ingen direkt kontroll avseende hur *anordnaren* sedan använder pengarna.

Att det saknas detaljerad reglering för hur anordnarna får använda assistansersättningen har uppmärksammats i senare statliga utredningar.⁵³ Där konstateras att det nuvarande systemet innebär att anordnarna kan skapa stora vinstmarginaler genom att hålla nere personalkostnaderna. Olika förslag för att åtgärda detta har därför presenterats, alla med innebörden att man bör återgå till en ordning där istället *de faktiska lönekostnaderna* ska ersättas.⁵⁴ Dessa förslag har dock inte lett till lagstiftning, främst på grund av den ökade administration det skulle innebära för brukare och anordnare.

Vad är schablonen tänkt att ersätta?

Eftersom staten har svårt att reglera *hur* anordnarna använder schablonbeloppet har mycket diskussion istället kommit att handla om vad som ska ingå i schablonen och hur den ska beräknas. Flera aktörer har haft stort intresse av denna fråga. Det gäller givetvis de privata anordnarna, som lever på denna ersättning, men även Sveriges kommuner som utför assistans åt staten enligt schablonen och som också ofta använder samma schablon när de ersätter utförare av den kommunalt beslutade assistensen.

Sedan 1997 då schablonersättningen infördes har regeringen fastställt ersättningen årsvis i en förordning. Fram till och med år 2016 följde detta en ordning där Försäkringskassan då tog fram ett förslag efter att ha hört SKL.⁵⁵ Utgångspunkten för beräkningen var att 87 procent av schablonen skulle avse löner och 13 procent avse övriga kostnader.⁵⁶ Denna fördelning fungerade normerande genom att Försäkringskassan inhämtade information från aktörer i branschen, räknade ut lönekostnaderna och därefter la på en procentsats för övriga kostnader.⁵⁷ I tabellen nedan beskrivs översiktligt vad schablonen var tänkt att täcka.

⁵¹ SOU 2007:73

⁵² 5 a § Förordning (1993:1091) om assistansersättning

⁵³ Se t.ex. SOU 2012:6 Fusk och felaktigheter med personlig assistans

⁵⁴ Se t.ex. SOU 2012:6 och Inspektionen för Socialförsäkringen Assistansmarknaden. En analys av timschablonen

⁵⁵ 5 § Förordning (1993:1091) om assistansersättning, lydelse före den 1 januari 2016

⁵⁶ Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:6) om assistansersättningen

⁵⁷ Inspektionen för Socialförsäkringen, Kommunernas kostnader för assistansverksamhet, Rapport 2014:23, s.20

Kostnadsslag		Andel av schablon
Löne- och lönebikostnader	<i>Lönekostnader</i> avser samtliga lönekostnader och kostnadsersättningar, dvs. assistenternas bruttolön. Det gäller t.ex. grundlön, ob-ersättning och traktamenten före skatt.	87 %
	<i>Lönebikostnader</i> avser lagstadgade sociala avgifter, särskild löneskatt, premier för försäkringar, skattepliktiga förmåner och andra liknande ersättningar och kostnader, till exempel avtalsförsäkringar. Det handlar alltså om bruttolön plus olika avgifter som arbetsgivaren är skyldig att betala enligt lag eller avtal.	
Administrationskostnader	<i>Administrationskostnader</i> avser kostnader för att administrera assistansen, t.ex. kostnader för köp av administrativ hjälp, inventarier, resor, revision, företagsförsäkringar samt kostnader till arbetsgivar- och branschorganisationer.	5-8 %
Utbildningskostnader	<i>Utbildningskostnader</i> avser kostnader för kurser, lärare och föreläsare samt lokaler för utbildning och fortbildning av assistenter och ersättningsberättigade. Här ingår även kostnader för handledning av assistenter.	2-3 %
Assistansomkostnader	<i>Assistansomkostnader</i> avser kostnader som brukaren har för sina personliga assistenter i samband med gemensamma aktiviteter utanför bostaden. Som exempel kan nämnas resekostnader för assistenterna samt inträdesavgifter och liknande kostnader för assistenten vid aktiviteter tillsammans med brukaren.	1-2 %
Arbetsmiljöinsatser och personalomkostnader	<i>Arbetsmiljöinsatser</i> avser kostnader för att stärka assistenternas arbetsmiljö, t.ex. kostnader för hjälpmedel av enklare slag, kostnader för att lösa arbetsmiljöfrågor, insatser för personalens hygien och för att ordna ett jourrum till assistenten.	1-2 %
	<i>Personalomkostnader</i> avser t.ex. kostnader för företagshälsovård, friskvård, kaffe, hudkräm, tvål och liknade. Även kostnader för personalarrangemang, personaldagar och liknande aktiviteter igår.	

Källa: Inspektionen för Socialförsäkringen 2014:23

1,4 procentsregeln - ett desperat försök att hejda kostnadsutvecklingen

Genom budgetpropositionen 2015 ändrade regeringen hur schablonen ska beslutas. Istället för att utgå från Försäkringskassans beräkningar och förslag ska beloppet nu årligen höjas med 1,4 procent.⁵⁸ Det innebär att kommuner och anordnare får rätta sig efter schablonbeloppet oavsett hur de faktiska kostnaderna har förändrats under året.

Från brukarorganisationer, anordnare och fackförbund var kritiken kraftig mot denna förändring. Kritiken gick i huvudsak ut på att schablonen borde följa den faktiska löne- och kostnadsutvecklingen, inte signalera ett tak för denna. För Kommunal är det givetvis omöjligt att acceptera att staten ska bestämma löneutvecklingen.

Från SKL:s sida var kritiken dubbel. Dels instämde de i kritiken som framfördes från anordnare och fackförbund. Dessutom hade organisationen sedan tidigare beskrivit hur deras medlemskommuner hade haft svårt att utföra assistansen till det nuvarande schablonbeloppet på grund av dyrare kollektivavtal och politiska ambitioner om heltid och tillsvidareanställningar. Frysningen av schablonbeloppet riskerade därmed att driva på för privatiseringar av ekonomiska skäl, även fast kommuner egentligen inte ansåg att verksamheten skulle komma att bedrivas med högre kvalitet i privat regi.

Regeringens beslut måste betraktas som ett desperat försök att hejda kostnadsutvecklingen.

⁵⁸ 5 § Förordning (1993:1091) om assistansersättning

Yrket personlig assistent – en särskild profession

Ett nytt yrke

Genom LSS-reformen förändrades yrkesrollen för anställda som arbetar med personer med funktionshinder. Till följd av reformen skapades, i linje med principerna bakom LSS, ett nytt yrke; *personlig assistent*, med en egen professionalitet och yrkeskunskap.

Att möjliggöra för en annan person att få leva som andra

Att arbeta som personlig assistent innebär att hjälpa och stödja en person med funktionsnedsättning att leva ett så normalt liv som möjligt, som hon eller han själv vill leva. Såsom anges i LSS handlar det om att möjliggöra för den assistentberättigade att få ”leva som andra”.⁵⁹

Ett sådant uppdrag ställer stora krav på assistenten att vara professionell. Det innebär att smälta in i den funktionshindrades vardag för att på den assistentberättigades villkor vara hans eller hennes ”armar och ben.” Precis som i många andra omsorgsyrken avgör relationen mellan brukaren och assistenten om arbetet fungerar och om hjälpen och stödet kan ges med god kvalitet. Personlig assistans har dock tydliga särdrag, assistenten ska inte utföra uppgifter åt brukaren utan istället *bistå* honom eller henne på det sätt som behövs i den aktuella situationen. Att arbeta så nära en annan person ställer stora krav på integritet, lyhördhet och professionalism.

Arbetsbeskrivning och arbetsledning

Att arbeta som personlig assistent innebär att bli en del av brukarens hela liv. Det innebär att komma i nära kontakt med brukarens relationer, yrke, fritidssysselsättningar, intressen med mera. Att hantera denna närhet är en central del i den professionella yrkesrollen och i den särskilda kompetens en skicklig assistent utvecklar.

Samtidigt är det viktigt att det finns tydliga ramar för vilka typer av arbetsuppgifter som assistenten ska utföra. Utan arbetsbeskrivning finns en risk att det uppstår konflikter kring arbetets innehåll vilket kan försämra omsorgsrelationen. Det är inte tillräckligt att vara överens om att anställningen syftar till möjliggöra för brukaren att ”få leva som andra”, helt enkelt eftersom ”andra” kan levas väldigt olika.

Av samma skäl blir ansvaret för arbetsledning viktigare inom assistansen än i annan verksamhet. Det är arbetsledarens roll att i vardagen konkretisera assistentens arbetsuppgifter och att vara assistentens chef. Arbetsledaren får en avgörande funktion i att främja relationen mellan brukare och assistent och även sätta gränser för assistansens innehåll.

Assistentens villkor

Eftersom assistansen sker i den funktionshindrades vardag blir även de personliga assistenternas anställningsvillkor en del av assistansens innehåll. Tydliga exempel är assistenternas arbetstider och dess förläggning på dygnet, möjligheterna till en god fysisk

arbetsmiljö i brukarens hem och möjligheten att planera för ledighet och semester. Dessa frågor styr i stor utsträckning hur assistansen kan läggas upp och utföras.

För relationen mellan brukare och assistent är också frågan om anställningstrygghet mycket viktig. En förutsättning för ett professionellt arbete är vetskapen om att man kan utföra arbetet i enlighet med sin förvärvade yrkeskunskap utan rädsla för att godtyckligt förlora arbetet.

Att villkoren på detta sätt sammanfaller med assistansens innehåll medför att ett flertal lagar, utöver själva LSS, påverkar assistansen. Det gäller särskilt arbetstidslagen, arbetsmiljölagen, hushållslagen och lagen om anställningsskydd. Därutöver får även kollektivavtalen i branschen en stor betydelse.

Rätt utbildning

Den historiska bakgrunden till LSS och insatsen personlig assistans har inneburit att det inom branschen funnits delade meningar kring värdet av formell utbildning. Lagstiftaren såg initialt hemtjänsten och dess dåvarande professioner som hinder för reformen och det fanns en skepsis mot att betrakta den nyskapade yrket som en profession med krav på viss utbildningsbakgrund.

Denna osäkerhet återspeglas till exempel i Socialstyrelsens *allmänna råd* om vilka kunskaper som personliga assistenter bör ha. I råden görs skillnad mellan olika personliga assistenter där de generella kraven på utbildning, kunskaper, förmågor och fortbildning inte fullt ut omfattar de assistenter som brukaren själv valt.⁶⁰

Över tid har dock denna syn på assistentyrket förändrats och det finns idag en konsensus om yrkets särdrag och vilka krav som behöver ställas på de personliga assistenterna för att säkerställa att assistansen håller tillräcklig kvalitet. Det handlar om rätt utbildning, men även en sådan arbetssituation att assistenten och brukarna kontinuerligt kan bygga upp *sin* relation och assistenten lära känna brukarens individuella behov.

Det finns två utbildningsutgångar till arbete inom funktionshinder i dag, ett via Vård- och omsorgsprogrammet och ett via Barn- och fritidsprogrammet inriktning socialt arbete. Den utbildning som bäst svarar upp mot behoven i branschen är Barn- och fritidsprogrammet inriktning socialt arbete med programfördjupning vård och omsorg samt specialpedagogik 1 och 2. Detta har beslutats i konsensus mellan arbetsmarknadens parter i föreningen Vård och omsorgscollage. Kommunal menar att denna utbildning bör vara grundutbildningen för yrket personlig assistent.

Professionella och anhöriga assistenter - två skilda yrken

Jämte de professionella assistenterna finns en stor grupp assistenter som har en familjeanknytning, är *anhöriga*, till den assistansberättigade. Såvitt framgår av Försäkringskassans statistik har cirka en femtedel av assistenterna en sådan känd anknytning, det vill säga närmare 20 000 personer. Därutöver förekommer också att andra släktingar, till exempel föräldrars syskon eller deras barn arbetar som assistenter.

Eftersom assistentyrket i så stor utsträckning handlar om relationen mellan assistenten och brukaren innebär den omständigheten att assistenten också är en anhörig att själva yrkesrollen väsentligt förändras. Det finns därmed fog för att se professionella och anhörigassistenter som *två skilda yrken*.

⁶⁰ Socialstyrelsen, *Kunskaper hos personal som ger stöd, service eller omsorg enligt SoL och LSS till personer med funktionsnedsättning*, SOSFS 2014:2

Relationen mellan anhörigassistenten och brukaren

För *brukaren* innebär anhörigassistans både för- och nackdelar. En fördel är att den anhöriga ofta känner den assistansberättigade väl vilket kan ge goda förutsättningar att kunna läsa av dennes behov. En annan positiv aspekt kan vara att brukaren känner sig särskilt trygg eller känner särskild tillit till sin anhörig. En nackdel kan dock vara att den assistansberättigade riskerar att bli dubbelt beroende av den anhöriga i dennas roll som både anställd assistent och familjemedlem. Det kan leda till mindre självständighet och, särskilt vad gäller äldre barn, försvåra frigörelseprocessen från föräldrarna.⁶¹

En annan nackdel kan vara att delar av en familjs ekonomi vilar på att en familjemedlem har assistansersättning. I vissa fall kan det skapa incitament till att avstå andra stöd som skulle ha medfört avdrag på beviljade assistanstimmar, exempelvis fritidsverksamhet, daglig verksamhet och korttidsboende. Incitamenten motverkar då insatsens målsättning om att främja den assistansberättigades självständighet och delaktighet i samhället.⁶²

Ytterligare en nackdel kan vara att den dubbla rollen medför svåra gränsdragningar för *den anhöriga*. Hon eller han riskerar att ta på sig en för stor arbetsbörda och i praktiken knappt alls vara ledig. Det gäller särskilt då personen jobbar heltid som personlig assistent och stora delar av den arbetsfria tiden består av föräldransvar.⁶³

Relationen mellan professionella och anhörigassistenter

För relationerna inom assistentgruppen kan det uppstå problem om en brukare har både professionella och anhöriga bland sina assistenter. Det riskerar att uppstå situationer där den anhöriga assistenten på olika sätt gynnas på de professionellas bekostnad, t.ex. vad gäller lön, scheman, krävande arbetsuppgifter och så vidare. Som personlig assistent finns alltid en potentiell konflikt mellan att försöka tillmötesgå brukarens önskemål och de anhörigas, särskilt när till exempel gäller minderåriga barn. Det kan då uppstå en osäkerhet om vems behov som assistenten egentligen är satt att möta. Sådana risker för konflikter ökar om den anhörige dessutom har delar av sin försörjning kopplat till assistansen.

Särskilt tydligt blir detta problem när en brukare eller anhörigassistent har i uppdrag att vara arbetsledare åt övriga assistenter. Som beskrivits ovan är detta en mycket viktig uppgift för att konkretisera och avgränsa vad som ingår i assistansen. Konflikter i denna roll riskerar att gå ut över assistansens kvalitet och i hög utsträckning assistenternas arbetsmiljö. I rollen som arbetsledare ligger ofta även ett lönesättande ansvar vilket direkt riskerar att leda till att professionella assistenter missgynnas relativt den anhöriga arbetsledaren själv.

Frågan om arbetsledande brukare utreddes av *Assistansersättningsutredningen*.⁶⁴ Utredningen fokuserade då på en särskild del i den statliga assistansersättningen som innebär att en brukare kan ges ett arbetsledningsansvar för assistenterna och då få en särskild ersättning för detta. Utredningen konstaterade att denna ordning är otillfredsställande då brukaren riskerar att hamna i en situation där han eller hon ser arbetsledningsansvaret som en viktig inkomst, trots att han eller hon saknar kompetens för att hantera detta ansvar och skulle behöva professionell hjälp. Utredningen föreslog därför att denna möjlighet helt skulle tas bort. Förslaget har dock inte resulterat i lagstiftning.

⁶¹ Inspektion för socialförsäkringen, *Assistansersättningen-Brister i lagstiftning och tillämpning*, Rapport 2015:9, s. 75

⁶² Inspektion för socialförsäkringen, (2015:9), s. 75

⁶³ Inspektion för socialförsäkringen, (2015:9), s. 75

⁶⁴ SOU 2014:9



Arbetsrätten för personliga assistenter

Lagstiftning och kollektivavtal styr assistansen

Förutsättningarna för den personliga assistansen styrs i stor utsträckning av assistenternas anställningsvillkor. Vilken anställningstrygghet, lön, arbetstid, semester och arbetsmiljö assistenterna har påverkar hur den assistansberättigade kan använda assistenten och därmed också vad som är assistansens innehåll.

Över tid har det blivit tydligt att LSS-lagstiftningens höga ambitioner för brukarnas självbestämmande, inflytande och integritet ofta kommer i konflikt med den arbetsrättsliga lagstiftningen. Därmed har de personliga assistenterna delvis fått betala för brukarens stora valfrihet genom att de tvingats avstå rättigheter som övriga anställda har. Problemen för de personliga assistenterna är i detta avseende tre:

- Att den arbetsrättsliga lagstiftningen inte skyddar alla assistenter
- Att arbetsgivarna, med stöd av principerna bakom LSS, kunnat tänja på den svenska kollektivavtalsmodellen till de anställdas nackdel
- Att delar av arbetsrätten därmed *i praktiken* blir svår att använda.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen skyddar inte alla assistenter

Lagen om anställningsskydd

Grunden för den svenska arbetsmarknadslagstiftningen är *lagen om anställningsskydd* (LAS)⁶⁵. Lagen reglerar anställningstryggheten på arbetsmarknaden och hanterar centrala arbetsrättsliga frågor som anställningsformer, uppsägningstider, rätt till återanställning osv. Lagen har en normerande effekt på arbetsmarknaden men är i stora delar möjlig att anpassa genom kollektivavtal. Det är därmed möjligt för fack och arbetsgivare att centralt förhandla om vilka delar av LAS som ska gälla inom ett visst kollektivavtal. Denna ordning utgör kärnan i vad som brukar kallas *den svenska arbetsmarknadsmodellen*.

Några paragrafer i LAS är dock så kallat *tvingande*. Det gäller till exempel förbudet mot uppsägning utan *saklig grund*.⁶⁶ Förbudet innebär att uppsägning endast får ske på grund av *arbetsbrist* eller på grund av *personliga förhållanden* hos arbetstagaren. Det innebär till exempel att arbetsgivaren måste försöka omplacera en person innan uppsägning kan ske. Det innebär också att uppsägning ska ske i turordning, det som brukar kallas *sist in först ut*.

Förbudet mot uppsägning utan saklig grund är en förutsättning för övrig arbetsmarknadslagstiftning och arbetsrätt. Utan ett bra anställningsskydd riskerar övriga rättigheter att bli illusoriska. Rätten att säga nej till att utföra vissa arbetsuppgifter blir t.ex. kraftigt urholkad om den anställde då riskerar att bli uppsagd.⁶⁷ Anställningsskyddet är också en förutsättning för att de anställda ska våga engagera sig på sin arbetsplats, något som är en förutsättning för det fackliga arbetet.

⁶⁵ Lag (1982:80) om anställningsskydd

⁶⁶ 7 § LAS

⁶⁷ För en längre diskussion, se t.ex. Catharina Calleman, *En flexibel arbetsrätt inom personlig assistans?* Svensk Juristtidning 2008 s. 484

Förbudet mot uppsägningar utan saklig grund är av dessa skäl fastslaget i *ILO 158*, en konvention antagen av *International Labour Organization*, som Sverige har ratificerat och förbundit sig att följa.⁶⁸

LAS gäller nästan hela den svenska arbetsmarknaden. Det finns dock två viktiga undantag som påverkar den personliga assistansen. LAS gäller inte arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj och heller inte arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll.⁶⁹ Undantagen innebär att assistenter anställda av brukare som valt att själva vara arbetsgivare inte omfattas av lagen och därmed inte heller av förbudet mot uppsägning utan saklig grund. Dessa assistenter omfattas istället av reglerna enligt den så kallade *hushållslagen*.

Hushållslagen

Lagen om arbetstid mm i husligt arbete (hushållslagen)⁷⁰ är en undantagslagstiftning inom det arbetsrättsliga området. Lagen gäller arbete som en arbetstagare utför i arbetsgivarens hushåll⁷¹ och tar bland annat sikte på hembiträden och personer som arbetar som *au pair*. Lagen ger ett sämre skydd för de anställda än vad som gäller på arbetsmarknaden i övrigt, vilket motiveras av den särskilda situation det innebär att ha någon anställd i sitt eget hem.⁷²

Vid tillkomsten av LSS var inte tanken att hushållslagen skulle tillämpas inom den personliga assistansen utan alla assistenter skulle få det skydd som följer av exempelvis LAS.⁷³ Dessa resonemang blev dock inte tydligt omsatta i LSS och vid senare lagändringar hade lagstiftaren bytt uppfattning och ansåg istället att hushållslagen skulle tillämpas.⁷⁴ Idag gäller lagen uttryckligen för assistenter anställda av brukaren själv.

Enligt hushållslagen finns inget förbud mot uppsägning utan saklig grund. En assistent anställd av brukaren kan därför sägas upp av brukaren när som helst. Brukaren måste dock iaktta vissa uppsägningstider. Assistenten har alltid minst en månads uppsägningstid, två månader om assistenten varit anställd minst fem år och tre månader om assistenten varit anställd minst tio år.⁷⁵

Arbetstidslagen

En annan central arbetsrättslig lag är *arbetstidslagen*. Lagen bygger på det EU-rättsliga *Arbetstidsdirektivet*⁷⁶ och syftar till att ge arbetstagare ett skydd mot alltför stora uttag av arbetstid. Viktigast är att den sammanlagda arbetstiden under varje period om sju dagar inte får överskrida 48 timmar i genomsnitt under en beräkningsperiod om fyra månader.⁷⁷ Denna regel är absolut och kan inte förhandlas bort genom kollektivavtal.

Liksom LAS gör arbetstidslagen undantag för arbetstagare som utför arbete i arbetsgivarens hushåll.⁷⁸ Även vad gäller arbetstider är det således hushållslagen som tillämpas för de assistenter som är anställda direkt av brukaren. Enligt hushållslagen gäller en maximal arbetstid om 52 timmar per vecka i genomsnitt för en tid av högst fyra veckor.⁷⁹

⁶⁸ ILO No 158, *Convention concerning Termination of Employment at the Initiative of the Employer*

⁶⁹ 1 § LAS

⁷⁰ Lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete

⁷¹ 1 § hushållslagen

⁷² Se t.ex. prop. 1970:150

⁷³ Prop. 1992/93:159 s. 73

⁷⁴ Se t.ex. prop. 1994/95:77 s. 13

⁷⁵ 12 § hushållslagen

⁷⁶ Rådets direktiv 2003/88/EG om arbetstidens förläggning i vissa avseenden

⁷⁷ 10 b § arbetstidslagen

⁷⁸ 2 § arbetstidslagen

⁷⁹ 2 § hushållslagen

I tabellen nedan beskrivs översiktligt skillnaderna i arbetsrättslig lagstiftning vad gäller assistenter anställda i företag eller brukarkooperativ jämfört med assistenter anställda av brukaren själv.

	Anställda hos ett företag eller brukar-kooperativ <u>utan</u> kollektivavtal		Anställda direkt hos brukare <u>utan</u> kollektivavtal	
Tillämpliga lagar	LAS och Arbetstidslagen		Hushållslagen	
Förbud mot uppsägning utan saklig grund	Ja		Nej	
Uppsägningstid (beroende på anställningstid)	< 2 år	1 mån	< 5 år	1 mån
	2-4 år	2 mån	5-10 år	2 mån
	4-6 år	3 mån	> 10 år	3 mån
	6-8 år	4 mån		
	8-10 år	5 mån		
	> 10 år	6 mån		
Maximal veckoarbetstid	48 h		52 h	

Obalanserade kollektivavtal till följd av principerna bakom LSS

Sammantaget är assistenter *anställda direkt av brukarna* undantagna från centrala arbetsrättsliga regler som omfattar övriga arbetstagare i Sverige. Dessa assistenter riskerar därmed att få arbetsvillkor som vore oacceptabla på övriga arbetsmarknaden. Ordningen innebär även risk för att brukare kan se fördelar med att organisera sin assistans som egna arbetsgivare, utan att han eller hon egentligen har förmåga eller behov av en sådan lösning.

Att lagen skiljer sig åt beroende på hur brukaren väljer att organisera sin assistans har även haft stor påverkan på kollektivavtalen. Till följd av lagstiftningen och principerna bakom LSS har här utvecklats två skilda uppsättningar kollektivavtalsvillkor.

Bakgrunden till dagens avtal

Vid tillkomsten av LSS var utgångspunkten att assistenternas löner och villkor skulle utformas enligt vad som gällde för vårdbiträden.⁸⁰ Även om yrket och arbetsuppgifterna förändrades innebar därför reformen inte att *villkoren* förändrades för de kommunanställda assistenterna. Dessa assistenter fortsatta att arbeta enligt det så kallade *HÖK-avtalet*.

Lagstiftarens mål om att det skulle bli möjligt för brukarna att kräva att en kommun skulle anställa en viss angiven assistent innebar dock att ytterligare ett kollektivavtal behövde arbetas fram. Kommunerna ansågs inte kunna avkrävas fullt arbetsgivaransvar för anställda som de inte själva valt att anställa. Resultatet av förhandlingar mellan Kommunal och SKL blev det så kallade *PAN-avtalet* vilket gäller för assistenter som anställs *på anmodan av brukaren*.

⁸⁰ Prop. 1992/93:159 s. 71

HÖK- och PAN-avtalet skiljer sig åt på flera sätt. Det gäller särskilt avtalens anställningsformer. Till skillnad från HÖK-avtalet, där utgångspunkten är tillsvidareanställningar, utgår PAN-avtalet från anställningar på så kallad *begränsad tid för visst arbete*. Denna anställningsform innebär att kommunen kan säga upp assistenten om uppdraget upphör, det vill säga om brukaren inte längre vill ha just den assistenten. På detta sätt kom kommunerna undan ansvaret att bära risken för omplacering och turordning för denna grupp assistenter.

Kollektivavtalen för de privata anordnarna förhandlades fram under samma period och dessa avtal innehåller också möjligheten att anställa enligt samma modell. I dessa avtal kallas anställningsformen för *anställning för viss tid så länge uppdraget varar*. Även om det i avtalen även finns möjlighet för tillsvidareanställningar har i praktiken den osäkra anställningsformen kommit att dominera bland de privatanställda. Idag är den absoluta majoriteten av de privatanställda assistenterna anställda för viss tid så länge uppdraget varar.

Även uppsägningstiderna skiljer sig åt mellan avtalen. Anställda på HÖK-avtalet har sex månaders uppsägningstid vid anställningar som varat längre än ett år, annars en månad. För anställda på PAN-avtalet och de privata avtalen gäller kortare uppsägningstider, som huvudregel 14 dagar.

Förutom anställningsformer och uppsägningstider är en viktig skillnad mellan avtalen löneformen. HÖK-avtalet utgår från månadslön medan PAN-avtalet utgår från ersättning per timme. De privata kollektivavtalen rymmer både anställningar på timme och med månadslön. Majoriteten av de privatanställda är dock anställda på timme.

Ytterligare en viktig skillnad är ersättningen vid jour. Många assistenter arbetar många timmar jour i månaden vilket i PAN-avtalet och de privata avtalen ger en väsentligt lägre ersättning än för anställda på HÖK-avtalet.

Kollektivavtalen för personliga assistenter

Namn	HÖK	PAN		KFO	Vårdföretagarna		KFS
Parter	Kommunal och SKL	Kommunal och SKL/ PACTA		Kommunal och KFO KFO har ca 500 företag, brukarkooperativ och brukare som medlemmar	Kommunal och Vårdföretagarna Vårdföretagarna har ca 250 medlemsföretag		Kommunal och KFS KFS har ca 40 medlemsföretag
Vilka omfattas	Anställda i kommuner och landsting, inklusive personliga assistenter	Personliga assistenter som anställts på anmodan av brukaren	Anhörigvårdare som lever i hushållsgemenskap med brukaren	Personliga assistenter	Personliga assistenter	Anhöriganställda som lever i hushållsgemenskap med brukaren	Personliga assistenter
Antal anställda	Ca 23 300	Ca 5 700		Ca 29 500	Ca 40 000		Ca 1 500
Lägstalön (2015)	18 080 kr/mån	109,57 kr/tim		17 828 kr/mån och 103,65 kr/tim	17 562 kr/mån och 102,10 kr/tim		103,72 kr/tim
Anställningsformer	Tillsvidareanställningar, provanställning och vikariat	Anställning på begränsad tid för visst arbete		Tillsvidareanställningar, anställning för viss tid så länge uppdraget varar, provanställning, vikariat och timanställning	Tillsvidareanställningar, anställning för viss tid så länge uppdraget varar och timanställning		Allmän visstid
Förekommer anställningar utan krav på saklig grund för uppsägning	Nej	Ja		Ja	Ja		Ja
Uppsägningstid vid uppsägning från arbetsgivarens sida	6 mån om anställning varat mer än 12 mån. Annars 1 mån	1 mån.		1-6 mån för tillsvidareanställda beroende på anställningstid. 14 dagar för anställda för viss tid så länge uppdraget varar	1-6 mån för tillsvidareanställda beroende på anställningstid. 14 dagar för anställda för viss tid så länge uppdraget varar		1 mån. om anställning varat mer än två mån. Annars 14 dagar
Arbetstid heltid per vecka	38,25 - 40 tim beroende på schema	40 tim	48 tim	40 tim	40 tim	48 tim	40 tim
Semester >40 år 40-50 år <50 år	25 dagar 31 dagar 32 dagar	25 dagar 25 dagar 25 dagar		25 dagar 31 dagar 32 dagar.	25 dagar 31 dagar 32 dagar		25 dagar 25 dagar 25 dagar
Betald semester	Samtliga dagar	25 dagar		Månadsanställda har samtliga dagar betalda. Timavlönade har endast 25 betalda dagar	Månadsanställda har samtliga dagar betalda. Timavlönade har endast 25 betalda dagar		25 dagar
Jourersättning vardag	Halva tiden full lön, halva tiden 29,2% av lön	17,40 kr/tim	0 kr/tim	33,75 kr	26,93 kr		30,5 kr

Den särskilda anställningsformen krockar med LAS

Den särskilda anställningsformen för assistenter innebär en kraftigt försämrad anställningstrygghet för de anställda. Anställningsformen innebär även stora svårigheter för den fackliga verksamheten. Utan anställningstrygghet riskerar arbetsplatserna att ”tystna” när de anställda inte vågar tillvarata sina rättigheter eller engagera sig fackligt. Anställningsformen harmoniserar dåligt med LAS och förbudet mot uppsägning utan saklig grund.

Vid tillkomsten av nuvarande kollektivavtal var emellertid inte syftet att dessa särskilda anställningsformer skulle omfatta stora grupper arbetstagare. PANavtalet betraktades i huvudsak som ett anhörigavtal, dels för de som levde i hushållsgemenskap men också för de anhöriga som inte gjorde det. Dessa personer omfattades inte av LAS varför utgångspunkten för avtalsförhandlingarna var sämre.

Över en längre tidsperiod står det klart att den otrygga anställningsformen och de i övrigt sämre villkoren normerat den *privata assistansbranschen*, som i sin tur har vuxit kraftigt. Idag tillämpas därför avtal utan krav på saklig grund vid uppsägning för grupper som egentligen omfattas av skyddet i LAS. Branschen befinner sig därmed i en situation där man fräntar många personliga assistenter deras arbetsrättsliga rättigheter.

Arbetsrätten blir i praktiken svår att använda

Den sammantagna effekten av gällande lagstiftning och kollektivavtal är att de personliga assistenterna har en strukturellt sämre situation i relation till sina arbetsgivare än andra yrkesgrupper. I linje med vad som kan förväntas vid dålig anställningstrygghet är organisationsgraden också lägre och även viljan att ta fackliga förtroendeuppdrag.⁸¹

Som anställd i någon annans hem med en nära relation till sin arbetsgivare/brukare är steget att engagera sig fackligt längre än för andra anställda. Tillsammans med det strukturella underläget riskerar därför viktiga arbetsrättsliga verktyg att i *praktiken* inte fungera. Det gäller särskilt arbetsmiljöfrågor där *arbetsmiljölagen*⁸² bygger på att det finns en stark facklig organisation med fackliga skyddsombud som företräder de anställda. Saknas fackliga ombud fungerar inte arbetsmiljöarbetet tillfredställande.

Ett exempel - vad omfattar arbetsskyldigheten?

Ett exempel på ett sådant arbetsmiljöproblem är konflikter om arbetets innehåll. Som beskrivits är det ofta otydligt vad som ingår i assistansuppdraget *att möjliggöra för den assistansberättigade att få leva som andra*. Att omsätta lagens mål till konkreta arbetsuppgifter kan göras på många olika sätt och här kan assistenter, anhöriga och brukare ha olika uppfattningar om vad assistenten ska göra.

Otydligheten innebär att assistenter kan hamna i svåra moraliska problem och tvingas hantera känsliga konflikter mellan brukare och anhöriga. Inom en familj riskerar till exempel frågan om assistentens arbetsskyldighet att väcka andra frågor om vad som är en rimlig fördelning av hemmets sysslor bland samtliga familjemedlemmar.

Arbetsrättsligt utgår arbetsskyldigheten från vilka uppgifter som kan anses falla *inom anställningens ram*.⁸³ Principerna bakom LSS blir därför väldigt viktiga då denna ram tolkas utifrån syftet med den personliga assistansen såsom det beskrivs i lag och förarbeten.

⁸¹ Se t.ex. LO, *Facklig anslutning år 2015 Facklig anslutning bland anställda efter klass och kön år 1990-2015*

⁸² Arbetsmiljölagen (1977:1160)

⁸³ Catharina Calleman, En flexibel arbetsrätt inom personlig assistans? Svenskt Juristtidning 2008 s. 484

Eftersom LSS så tydligt markerar den assistansberättigades inflytande och självbestämmande blir ofta tolkningen att arbetstagaren ska stå till förfogande och utföra de arbetsuppgifter som arbetsgivaren eller arbetsledaren bestämmer.

En arbetstagare är dock aldrig skyldig att utföra handlingar som strider mot *lag eller god sed på arbetsmarknaden*. Några vardagliga exempel kan vara att gå mot "röd gubbe" eller att överskrida hastighetsbegränsningar i trafiken. Andra exempel på tjänster som strider mot god sed på arbetsmarknaden är krav på att köpa ut alkohol åt minderåriga eller att skaffa narkotika eller att utföra sexuella tjänster. Alla dessa situationer kan bli aktuella i frågor om en assistents arbetskyldighet.⁸⁴

Arbetskyldigheten avgörs dock inte enbart av vad som kan anses falla inom anställningens ram utan påverkas också av kollektivavtalen. Den fackliga organisationen har då tolkningsföreträde, om det uppkommer en tvist om en medlems arbetskyldighet.⁸⁵ Tolkningsföreträdet gäller arbetskyldigheten såväl enligt kollektivavtalet som enskilda avtal och enligt de allmänna rättsgrundsatser som anställningsavtalet vilar på.⁸⁶ För att facket ska kunna använda detta tolkningsföreträde krävs dock att den anställda har en aktiv relation med sitt fackförbund och vågar vända sig dit och berätta om sin situation. De osäkra anställningarna innebär idag alltför ofta att de personliga assistenterna inte vågar ta detta steg.

⁸⁴ Calleman (2008)

⁸⁵ 34 § MBL

⁸⁶ Calleman (2008)



Kommunals förslag

I denna rapport har insatsen personlig assistans enligt LSS analyserats utifrån ett flertal perspektiv. Sammanfattningsvis är det en komplex välfärdstjänst som påverkas av flera olika lagar, regler och institutioner. Kommunals utgångspunkt för förändringar på området är behovet av en ökad professionalisering av yrke och bransch.

Grunden för en sådan professionalisering måste vara att ställa krav på utbildning samt att ge de personliga assistenterna samma villkor som övriga anställda på arbetsmarknaden. På samma sätt som de assistansberättigade ska ges *möjlighet att få leva som andra* måste de personliga assistenterna ges *möjlighet att få arbeta som andra*. Här ser Kommunal stora behov av förbättringar, för att säkra verksamhetskvaliteten, arbetsmiljön och förutsättningarna för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Tydligare fokus på professionell assistans

Personlig assistans ska, liksom alla välfärdstjänster, utföras av professionell personal. Anhörigassistans bör som regel förordas restriktivt. Att en femtedel av de personliga assistenterna idag är anhöriga tyder på en oroande utveckling.

Det är även viktigt att komma till rätta med de oseriösa anordnarna. Dessa personer och företag har inte inom funktionshinderpolitiken att göra och systemet måste med högre precision än idag se till att de utestängs. Det får inte råda några tvivel om att den behovsprövade assistansen syftar till att hjälpa och stödja den assistansberättigade, inte ingå i ett upplägg för att maximera anordnarens vinster.

För att främja den professionella assistansen föreslår Kommunal följande.

- Att utbildningskrav införs för personliga assistenter.
- Att antalet anhörigassistenter minskar i förhållande till antalet professionella assistenter.
- Att arbetsgivaransvaret tydliggörs i lag.
- Att personliga assistenter omfattas av samma arbetsrättsliga lagar som övriga på arbetsmarknaden.
- Att alla kollektivavtal inom den personliga assistansen utformas med anställningsformer enligt LAS.
- Att nya krav införs för tillstånd att bedriva assistans. Egna arbetsgivares undantag från tillståndsplikt bör också avskaffas
- Att systemförändringar genomförs så att det skapas en tydligare styrning av anordnarnas verksamhet.
- Att den så kallade 1,4 procentsregeln för schablonersättningen avskaffas

Utbildningskrav för personliga assistenter

Tidigare har det i branschen funnits en skepsis till formell utbildning för personliga assistenter. Över tid har dock synen på assistentyrket förtydligats och det har utvecklats en gemensam syn på yrkets särdrag och vilka krav som behöver ställas på assistenterna för att säkerställa att assistansen håller tillräcklig kvalitet.

Att slå fast en grundutbildning för funktionshinderområdet är ett viktigt steg mot ökad kvalitet och status för branschen. Kommunal anser att den utbildning som bäst möter kunskapsbehoven inom funktionshinderområdet är *Barn- och fritidsprogrammets inriktning socialt arbete* med programfördjupningen vård och omsorg samt specialpedagogik 1 och 2. Den utbildningen bör vara ingången till yrket personlig assistent.

Kommunal anser att alla personliga assistenter ska vara professionella och ha rätt utbildning. För att säkerställa detta behöver krav ställas mot assistansanordnarna, oavsett om det är en kommun, en privat anordnare eller brukaren själv. Effekten av utbildningskravet bör vara att ersättningen från Försäkringskassan eller kommunen inte betalas ut om inte assistansen ges av en person som antingen har rätt yrkesutbildning eller genomgår sådan utbildning. Formerna för validering och kompletteringsutbildning för assistenter som idag inte har rätt utbildning måste analyseras djupare.

Kommunal vill poängtera att denna form av satsning inte ryms inom den ersättning för vidareutbildning som idag finns som del i Försäkringskassans schablonbelopp. För personer som saknar rätt utbildning för assistansyrket och därför vid sidan av arbetet behöver kompletteringsutbildning måste en ny utbildningsersättning tillskapas.

Minskad anhörigassistans

För en ökad professionalisering av yrke och bransch bör anhörigassistansen minska, både som helhet men särskilt för enskilda brukare där anhörigassistans inte möter den assistansberättigades behov. Det gäller framförallt unga vuxna vars funktionshinder är sådant att den assistansberättigade har förmåga att leva mer självständigt och behöver ges utrymme att frigöra sig från sina föräldrar. Att då få anhörigassistans riskerar att försvåra frigörelseprocessen och därmed komma i konflikt med LSS målsättningar.

Exemplet illustrerar hur *vem* som ger assistansen kan ha en direkt koppling till insatsens kvalitet. Som LSS idag fungerar saknas möjlighet för den som bedömer och fattar beslut om insatsen att utforma assistansbeslutet så att det tar hänsyn till detta. Denna ordning måste förändras så att det blir möjligt för kommuner och Försäkringskassan att besluta om att viss assistans inte får utföras av anhöriga.

Kommunal anser vidare att anhörigassistansen som helhet bör minska i branschen. Förbundet tror dock att de lämnade förslagen om förändrad lagstiftning och harmoniserade kollektivavtal skulle ta bort vissa av de oberättigade fördelar som idag finns med anhörigassistans. Dessa förändringar torde därmed få till effekt att sådan anhörigassistans som inte är motiverad utifrån verksamhetskvalitet skulle minska.

Ett tydligare arbetsgivaransvar

Genom LSS-reformen inrättades den unika möjligheten för den assistansberättigade att få välja arbetsgivare åt sin assistent. Denna möjlighet är en central del i reformen och utgör grunden för att brukaren ska ha möjlighet att själv välja vem som ska vara hans eller hennes assistent. Denna rättighet bör värnas.

Vid lagens tillkomst analyserades dock inte denna nya, *unika*, rättighet tillräckligt noga. Lagstiftaren framhöll att det med arbetsgivarrollen följer skyldigheter i olika avseenden, t.ex. att göra avdrag för preliminärskatt, ta ansvar för arbetsmiljöfrågor och hantera semester, ledigheter och övriga skyldigheter enligt LAS.⁸⁷ Att arbetsgivaren har dessa skyldigheter gjorde dock inte avtryck i LSS.

⁸⁷ Prop. 1993/93:159 s.73

Kommunal anser att det i LSS behöver tydliggöras vad brukarens rätt att välja en viss assistent innebär för den som ska anställa assistenten. Detta behöver kopplas ihop med tillståndet att bedriva assistans och även till ersättningen för utförd assistans. Det behöver av lagtexten framgå att kommuner och privata anordnare har en skyldighet att anställa brukarens val men också att det för arbetsgivaren medför samma arbetsgivaransvar som för arbetsgivare på den övriga arbetsmarknaden.

En naturlig del av arbetsgivaransvaret är att bära de ökade kostnader som uppkommer då en anställd är sjuk. Som *Assistansersättningsutredningen* konstaterade är idag detta regelverk otydligt vad gäller assistansanordnare och deras ansvar i relation till kommun och stat. Kommunal anser att assistansutredningens förslag i denna del bör genomföras, dvs. att kostnaden för sjuklön förs in som en ny post i schablonersättningen och att anordnaren därefter bär ansvar som alla andra arbetsgivare.⁸⁸

En viktig del i arbetsgivaransvaret bör också vara att anordnarna i lag ska åläggas att erbjuda de personliga assistenterna villkor enligt gällande kollektivavtal. Denna fråga har utretts på upphandlingsområdet⁸⁹ och Kommunal anser att den framtagna modellen bör gälla även för den personliga assistansen. Det innebär att krav ska ställas på anordnarna att de för samtliga anställda följer de centrala kollektivavtalen avseende löner, arbetstider, semester, pensionsavsättningar och försäkringar.

Samma arbetsrätt som andra

Ett grundläggande problem för arbetsmarknadens funktionsätt inom den personliga assistansen är hur en grupp assistenter är undantagna vanliga arbetsrättsliga regler.

Kommunal anser att detta måste förändras. Samtliga personliga assistenter ska omfattas av LAS och arbetstidslagen. Det innebär att båda dessa lagar och den så kallade hushållslagen behöver förändras så att de personliga assistenterna omfattas av den vanliga lagstiftningen på området.

Slopa anställningsformer som krockar med LAS

Att samma arbetsrätt ska gälla för alla innebär också att dagens kollektivavtal behöver förändras så att de två uppsättningarna avtalsvillkor som idag förekommer avskaffas. Det bör endast finnas ett slags avtal för samtliga professionella assistenter, oavsett arbetsgivare. Ett sådant avtal bör utgå från anställningsformer och uppsägningstider i LAS, fast månadslön samt de ersättningsnivåer för jour och semester som följer av HÖK-avtalet.

Genom en sådan förändring korrigeras även dagens olika konkurrensförutsättningar mellan olika avtal. Det är givetvis en helt orimlig situation att kommuner privatiserar sin verksamhet endast av det skälet att kollektivavtalen ser olika ut.

Utökade krav för tillstånd att bedriva assistans

Ovan beskrivna förändringar av vilka krav som behöver ställas på anordnarna bör genomföras genom ökade krav för att få bedriva assistans. Det innebär att de krav som *Inspektionen för Vård och omsorg (IVO)* idag ställer för att bevilja anordnare tillstånd för att få bedriva assistans behöver kompletteras med krav som säkerställer att anordnarna har förmåga att ta ett fullt arbetsgivaransvar. Idealt bör kraven sedan följas upp på ett sådant sätt att man kan kontrollera att arbetsgivarna också tar detta ansvar.

⁸⁸ SOU 2014:9 s. 146 och 184

⁸⁹ Se t.ex. *Utredningen om upphandling och villkor enligt kollektivavtal*, SOU 2015:78 och *Utkast till Lagrådsremiss Miljö- social- och arbetsrättsliga hänsyn vid upphandling*

Utöver bristande arbetsgivaransvar har det även framkommit andra problem med *oseriösa aktörer*. Förslag för att komma till rätta med dessa problem har presenterats av den s.k. Ägarprövningsutredningen.⁹⁰ Utredningen föreslog bl.a. att nuvarande krav för tillstånd skulle kompletteras med krav på *insikt, erfarenhet och lämplighet* samt att den sökande ska visa *ekonomiska förutsättningar för en långsiktig verksamhet*. Kommunal anser att dessa förslag bör genomföras i sin helhet.

Avseende frågorna om tillstånd är en viktig grupp anordnare de brukare som väljer att själva vara arbetsgivare åt sina assistenter. De är idag undantagna krav på tillstånd för att få bedriva assistans. Kommunal anser att detta undantag bör avskaffas så att även dessa arbetsgivare underkastas krav på tillstånd för att få bedriva personlig assistans.

Systemförändringar

För att de utökade kraven på anordnarna ska få styrande effekt krävs att det skapas en tätare koppling mellan dessa krav och den ersättning som betalas ut.

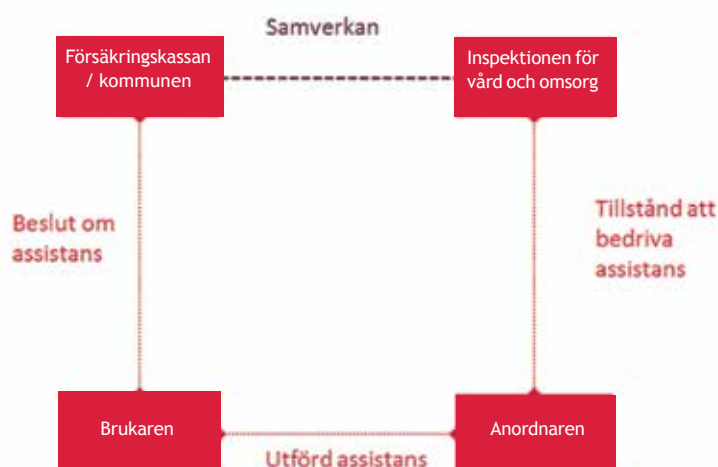
Kommunal presenterar här två olika modeller för att uppnå detta syfte.

Alternativ 1 - Tätare myndighetssamverkan

Utifrån dagens struktur där kommunerna och Försäkringskassan delar på huvudmannaskapet för insatsen, IVO beviljar tillstånd och det råder *etableringsfrihet* för anordnarna är en nödvändig förändring en ökad myndighetssamverkan.

En sådan samverkan måste vara så tät och kontinuerlig att brister hos anordnarna att leva upp till kraven för IVO:s tillstånd, till exempel brister i hanteringen av arbetsgivaransvaret, omedelbart leder till att ersättningen kan hållas inne.

I praktiken behöver sannolikt IVO, Försäkringskassan och kommunerna bygga upp och administrera en sammanhållen databas för hela hanteringen av insatser enligt LSS.



⁹⁰ SOU 2015:7

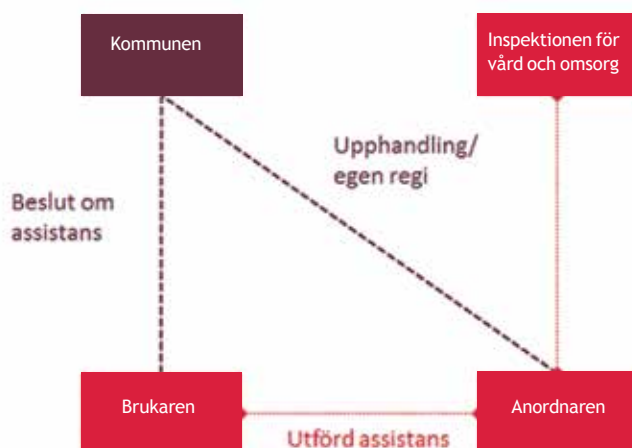
Alternativ 2 - kommunalisera ansvaret

En mer långtgående reformering av LSS-systemet vore att helt avskaffa det delade huvudmannaskapet kommunen bära det fulla ansvaret. En sådan förändring har flera fördelar.

Som ensam huvudman skulle kommunen kunna välja att antingen driva assistansen i egen regi, upphandla ett ramavtal eller inrätta ett valfrihetssystem. Om kommunen upphandlar ett ramavtal kan krav ställas direkt mot anordnarna, vilket sannolikt innebär en mer effektiv styrning.

Avskaffandet av det dubbla huvudmannaskapet skulle sannolikt också bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande då kommunerna bättre skulle kunna möta de assistansberättigades behov utifrån de lokala förutsättningar som finns i kommunen.

Värt att uppmärksamma är att varken en övergång till egen regi eller upphandlande ramavtal, enligt Kommunals förslag, skulle inskränka den assistansberättigades rätt att välja assistent.



Schablonersättningen

Oavsett hur ordningen för den personliga assistansen skulle förändras behöver även schablonersättningen ses över. Utgångspunkten för en förändring av denna bör vara Assistansersättningsutredningens⁹¹ förslag om en tudelad schablon där lönekostnader som huvudregel ersätts för faktiska kostnader.

Regeringens beslut att frysa schablonen till en fast ökningstakt om 1,4 procent bör också upphävas. Om lagstiftaren bedömer att kostnaderna för den personliga assistansen som helhet ökar för mycket är inte lösningen att försvåra för kommuner och seriösa privata anordnare att få sin verksamhet att fungera.

⁹¹ SOU 2014:9

Kommunal har i denna rapport beskrivit och analyserat den politiska styrningen av insatsen personlig assistans. Rapporten är en del i det uppdrag som medlemmarna gav förbundet vid kongressen 2013: att delta i ett kritiskt utvärdera och hitta alternativ till de marknadsmodeller som blivit norm i offentlig sektor. Den personliga assistansen utgör ett tydligt exempel på en sådan modell. Systemet präglas av brukarnas stora valfrihet och anordnarnas etableringsfrihet.

Slutsatsen i rapporten är att det finns behov av en ökad professionalisering av såväl yrke som bransch. Grunden för en sådan professionalisering måste vara att ge de personliga assistenterna samma villkor som övriga anställda på arbetsmarknaden. På samma sätt som de assistansberättigade ska ges möjlighet att få leva som andra måste de personliga assistenterna ges möjlighet att få arbeta som andra. Här finns stora behov av förbättringar; för att säkra verksamhetskvaliteten, arbetsmiljön och även förutsättningarna för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

