



Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

Riksföreningen JAG  
Box 16145  
103 23 Stockholm

52020/00202/SOF  
YTTRANDE  
2020-06-23

## **Betänkandet Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor (SOU 2020-1)**

### **JAG – en del av brukarrörelsen**

Riksföreningen JAG är en ideell förening för personer som har flera stora funktionsnedsättningar, varav en avser det intellektuella förmågan. Till övervägande del är Riksföreningen JAGs medlemmar berättigade till personlig assistans och statlig assistansersättning. I JAG samlas personer som har ett mycket omfattande och kvalificerat assistansbehov. JAG hör till den internationella Independent Living-rörelsen.

Riksföreningen JAG har sedan bildandet 1992 arbetat aktivt för en adekvat utformning av rätten till personlig assistans och statlig assistansersättning genom dialog och samverkan med politiker, beslutsfattare, berörda myndigheter och organisationer. Vi har också arbetat för ett förverkligande av LSS mål genom att sprida kunskap om personlig assistans och yrket personlig assistent till allmänhet och assistansanordnare, bl.a. genom utbildningsverksamhet och flera arvsfondsfinansierade projekt.

I Riksföreningen JAG finns en gedigen erfarenhet av de verkliga villkoren för personlig assistans genom att de flesta av oss själva använder assistans, och genom att ungefär 450 av oss tillsammans sköter vår personliga assistans i JAGs eget brukarkooperativ. Brukarkooperativet JAG, som drivs utan vinstintresse, har ända sedan 1994 varit en av landets största assistansanordnare.

JAG har genom sin expertplats i den nu aktuella utredningen haft möjlighet att följa och bidra till resonemangen som ligger till grund för betänkandet, vilket vi är mycket glada för.

## **Sammanfattning av JAGs synpunkter**

Riksföreningen JAG anser att utredningens kartläggning och analys i stort stämmer överens med vår uppfattning. Vi ser två av slutsatserna som särskilt betydelsefulla för den personliga assistansens framtid:

Dels att det är mycket angeläget att stärka de personliga assistenternas och assistansanordnarnas kunskaper om LSS och personlig assistans, och att det kräver resurser. Vi konstaterar att äntligen har en utredning tydliggjort kopplingen mellan kvalitet och ekonomiska förutsättningar. Ersättningen för personlig assistans är eftersatt sedan flera år. Ju mer omfattande och kvalificerat det individuella assistansbehovet är, desto mer otillräcklig är nuvarande ersättning för att nå en god kvalitet på servicen och trygga och goda arbetsvillkor för assistenterna.

Dels att arbetsgivarna bör överta ansvaret för sjuklönekostnaderna. Den uppfattningen har vi konsekvent framfört under hela assistansreformens historia. Nuvarande regelverk är onödigt krångligt att hantera, och ger inte assistansanordnare samma incitament som andra arbetsgivare att anstränga sig i arbetsmiljöarbetet. Den föreslagna höjningen av timbeloppet är dock alltför låg för att täcka arbetsgivarnas genomsnittliga kostnader. Utredningens förslag behöver ändras på den punkten.

## **Utredningens förslag**

### **8.2.2 Krav på kollektivavtalsliknande villkor för tillstånd och för utbetalning av ersättning för personlig assistans**

Riksföreningen JAG har inga invändningar mot förslaget. Effekterna av regleringen kan väntas bli relativt begränsade, men om det i någon mån kan motverka oseriösa assistansanordnare är det positivt.

### **8.2.3 Se över om hushållslagen behöver anpassas till dagens förhållanden**

Vi håller med om att lagen är otidsenlig och inte passar bra för en service som personlig assistans, så vi tillstyrker förslaget om en översyn.

### **8.3.2 Ge de privata arbetsgivarna ansvar för att finansiera sjuklönekostnaderna för sina personliga assistenter, och kompensera genom att öka schablonbeloppet med 3 kr**

Riksföreningen JAG välkomnar förslaget varmt. Vi har efterfrågat en sådan ordning ända sedan assistansens införande. För att assistansreformens intentioner ska kunna fullföljas ska

assistansanordnare ha likvärdiga villkor som andra företag, både vad gäller handlingsfrihet och ansvar.

Liksom utredaren ser vi alltså att sjuklöneansvaret skulle möjliggöra för assistansanordnare att ta sitt arbetsgivaransvar på lika villkor som arbetsgivare inom andra branscher. Vi ser dock att den föreslagna höjningen av timbeloppet på 3 kr är långt ifrån tillräcklig. Exempelvis uppgick den genomsnittliga kostnaden för sjuklöner i Brukarkooperativet JAG år 2019 till 4,33 kr per assistanstimme<sup>1</sup>. Det behöver göras noggranna beräkningar av anordnares sjuklönekostnader för att schablonhöjningen ska bli rätt dimensionerad och täcka kostnaderna.

#### **8.4.1 Socialstyrelsen i samverkan med Arbetsmiljöverket får i uppdrag att ta fram och förvalta ett nationellt utbildnings- och kunskapsmaterial om personlig assistans**

För Riksföreningen JAG är möjligheten till utbildning och fortbildning av personliga assistenter en hjärtesak. Vi uppskattar att utredaren avvisar tanken på en generell utbildning eller generella kompetenskrav för personliga assistenter. Kompetensutvecklingen ska ske utifrån den enskilda användarens vilja och behov. Vi menar att det är viktigt att assistansanvändaren deltar i utformning och genomförande av utbildningsinsatser så att den enskildes kunskap om sig själv och makt att utforma sin assistans blir rätt förstådd och inte hindras.

Däremot behöver alla aktörer generella kunskaper om LSS och personlig assistans. Vi ställer oss därför bakom förslaget till ett nationellt kunskapsstöd som är tillgängligt för alla, för att råda bot på okunskap om vad personlig assistans ska vara. Vi kan erinra om att ett sådant material redan finns! Riksföreningen JAG tillsammans med IfA tog i ett gemensamt arvsfondsprojekt under åren 2002-2005 fram ett kunskapsmaterial, ”Vägledningspärmen”, som adresserade just de områden som kartläggningen nu identifierat som brister. Materialet kvalitetssäkrades av en referensgrupp där bl.a. både Socialstyrelsen och Arbetsmiljöverket ingick, och det förvaltas fortfarande av IfA i digital version. Vägledningspärmen och de seminarier som hölls kring materialet riktade sig till arbetsgivare för personliga assistenter, både kommuner och privata anordnare, för att stärka deras kompetens. Ett syfte var att därigenom öka de personliga assistenternas kunskap om LSS och personlig assistans och att skapa trygghet och goda arbetsvillkor för dem. Så vi bedömer att innehållet är användbart i det nu aktuella sammanhanget.

I stort finner vi att utredningen präglas av en god kännedom om bakgrunden och syftet med den personliga assistansen, och många gånger lyfts assistansanvändarens perspektiv på ett bra sätt. Det är ändå några delar som oroar oss. I betänkandet slås visserligen fast att personlig assistans är en service, inte vård och omsorg, men det synsättet följs inte konsekvent i utredningen. Exempelvis återkommer i betänkandet ofta begrepp som ”assistentgrupp” och ”arbetsgrupp”. Vikten av kompetensutveckling genom ”personalmöten” lyfts, det sägs att personlig assistans ingår i ”vård- och

---

<sup>1</sup> Totala sjuklönekostnader inkl. sociala avgifter, pension och avtalsförsäkring 12 949 233,20 kr / 2 989 876 utförda assistanstimmar år 2019.

omsorgsyrken” och att arbetsplatsen är assistansanvändarens hem och familj. Alla dessa exempel går stick i stäv med den grundläggande definitionen av personlig assistans, och visar att assistansen ses som bara ytterligare något slags institutionsstruktur. Både i betänkandet och i genomförandet av förslagen ser vi stora risker för institutionstänk och en ökad professionalisering som bara kan utgöra hinder för enskilda att nå LSS mål.

Vi har en allvarlig synpunkt när det gäller kartläggningen av personliga assistenters arbetsuppgifter. Vi kan se att det leder skevt att använda assistansbeslutet som utgångspunkt för att dra slutsatser om assistentens arbetsuppgifter och kompetens. Bedömt assistansbehov är inte detsamma som en arbetsuppgift för assistenten. Behovsbedömningen speglar i bästa fall det typiska hjälpbehovet och den genomsnittliga tidsåtgången i olika situationer. Men ofta inte ens det. Många behov beaktas inte alls eller mycket lite i assistansbesluten, ett typiskt exempel är behov av hjälp med kommunikation. Det är mycket vanligt att personer som inte på något sätt kan göra sig förstådda med andra utan en assistents tolkning får sitt kommunikationsbehov fastställt till en timme per vecka. Utifrån ett sådant beslut skulle slutsatsen kunna dras att kommunikationsstöd endast utgör en ytterst liten del av assistenternas arbetsuppgifter. Det stämmer naturligtvis inte, det är i verkligheten mycket mer i en sådan situation. Behovsbedömningen i besluten visar alltså inte den enskildes eller assistentens ”verklighet” utan endast beslutsmyndighetens redigerade, teoretiska ”verklighet”. Den assistans som faktiskt utförs är dessutom mycket mer dynamisk och komplex eftersom den ska följa användarens vilja och behov i stunden och innehållet är ständigt föränderligt. De första ca 15 åren av assistansreformen gjordes helhetsbedömningar av personers assistansbehov i vardagen, med ambitionen att assistansen skulle göra det möjligt att leva som andra. Så går det inte längre till. På ett mycket teoretiskt sätt dissekteras och bedöms assistansbehovet numera i småbitar som sedan adderas till en tidsmängd. Kanske har den modellen bidragit till föreställningen att personliga assistenters arbetsuppgifter då också ska låta sig delas i småbitar och listas? Det var uppenbarligen lättare för alla aktörer att se assistentens arbetsuppgifter som styrda av syftet med assistansen när behovsbedömningen hade det perspektivet. Tanken att personliga assistenters arbetsuppgifter skulle kunna specificeras i en arbetsbeskrivning eller liknande skrämmer oss, den tyder på kompetensbrist och behöver hanteras då den utgör ett allvarligt hot mot assistansens kvalitet. En definition eller lista över assistenters arbetsuppgifter kan inte bli annat än begränsande för användarna.

När det gäller kunskapsmaterialet anser vi det mycket viktigt att säkerställa kunskaper om LSS och om hur olika frågor som uppstår i assistansen rörande arbetsmiljö, relationer mellan olika aktörer och assistansens organisation ska hanteras. Betänkandet tycks endast adressera behov hos privata anordnare, och genomgående tas för givet att kommunerna har nödvändig kunskap. Det stämmer inte. Riksföreningen JAG ser att det behövs kraftfulla åtgärder för att komma tillrätta med de stora kompetensbristerna i kommunerna som anordnare. bl.a. i form av låg kunskap om LSS rättigheter och intentioner, serviceformen personlig assistans och innebörden av självbestämmande och integritet. Därtill medför kommuners fördomsfulla attityder mot närstående i sin tur bristande kompetens hos kommunanställda assistenter och bristande kvalitet i assistansen till den enskilde.

#### **8.4.2 Kartläggning av möjligheten att finansiera särskilda kompetensbehov**

Utredningen åskådliggör att det behöver skjutas till resurser till assistansen för att kunna åstadkomma kvalitet i servicen och goda villkor och arbetsförhållanden för assistenterna. Efter flera års urholkning ger dagens schablonbelopp inte på långa vägar tillräckligt utrymme för kompetensåtgärder, särskilt inte för assistansanvändare med ett mer komplext assistansbehov och därmed en högre svårighetsgrad i assistansen. Just dessa personer har dessutom ofta högre OB-kostnader än genomsnittet och behov av hjälp med arbetsledning.

När det gäller det förhöjda timbeloppet bör fokus inte bara läggas på hur det används, utan även på hur det beviljas. De flesta som behöver och ansöker om förhöjt timbelopp nekas det numera då Försäkringskassan gör allt mer restriktiva bedömningar. Hanteringen av det förhöjda timbeloppet präglas av betydande rättsosäkerhet och bristande kostnadstäckning.

Ett alternativ som Riksföreningen JAG flera gånger har föreslagit är en differentierad schablon som tar hänsyn till de faktorer som typiskt sett skapar högre kostnader i assistansen, däribland särskilda utbildningsbehov. Med en sådan utformning skulle assistansersättningen betydligt bättre än idag bidra till uppfyllande av LSS mål.

#### **8.4.3 Tillsyn och kunskapsstöd när det gäller egenvård och vård på delegation**

När det gäller personlig assistans med att sköta sin egenvård kan en viss osäkerhet om vad egenvård egentligen är skönjas i betänkandet. Vi menar att det finns brister i både problemformulering och åtgärdsförslag, brister som hänger ihop med ett olyckligt vårdperspektiv på assistansen. Är det verkligen så svårt att låta människor som använder assistans ta ansvar för sin egen hälsa på samma sätt som människor utan assistansbehov gör? Frågorna behöver sättas i perspektiv. Det är angeläget att identifiera risker för kunna förebygga olycksfall, men om egenvårdsuppgifter i assistansen vore ett högriskområde skulle det visa sig t.ex. i IVOs Lex Sarah-statistik – vilket det inte gör. Samma synpunkter framförde vi i samband med den märkliga rapporten Sjukvårdande insatser och personlig assistans (ISF 2016:16) som utredningen hänvisar till. Socialstyrelsens regler om hur egenvårdsbedömningar ska gå till är mycket tydliga. Det finns inga oklarheter om de personliga assistenternas ansvar. Det vi kan se är ett behov av tydligare information om egenvårdsbedömningar från regioners och kommuners sida till en enskilde, så att hen i sin tur själv eller via sin legala företrädare och arbetsledare kan ge tydliga instruktioner till sina assistenter om uppgiften. Vi vill också påpeka att egenvård liksom annan assistans utförs där assistansanvändaren befinner sig, inte bara i hemmet som uttrycks i betänkandet. Assistenterna behöver kunskap och stöd i dessa uppgifter såsom i många andra arbetsuppgifter, men vi kan inte dela utredningens uppfattning att det skulle vara ett problem att assistenter inte själva kan söka kunskap och ha direktkontakt med vården om egenvårdsuppgifter. En sådan möjlighet skulle i själva verket allvarligt hota assistansanvändarens självbestämmande och integritet. All information behöver gå genom assistansanvändaren.

Riksföreningen JAG ställer sig frågande till om det verkligen behövs ett separat kunskapsmaterial om ”vårdnära uppgifter” i assistansen. Vi menar att förtydliganden gällande egenvård bör ingå i det generella kunskapsstödet för personlig assistans som föreslås.

När det gäller sjukvårdsuppgifter tvivlar vi på att det verkligen är så många assistenter som utför vård på delegering som enkätsvaren visar. Det är en anmärkningsvärd hög andel sett utifrån vår egen erfarenhet, och då samlar JAG ändå personer med de allra största behoven. Vi tror att många av assistenterna kan ha uppfattat enkätfrågorna om delegering på annat sätt än som var avsikten, och svarat därefter. Ordet ”delegering” används i dagligt tal inte uteslutande kopplat till vård eller sjukvård. Ordet har andra betydelser i andra sammanhang, det är ju till exempel mycket vanligt att det som en chef uppdrar åt en anställd att göra kallas för en delegerad uppgift. Här gäller det att hålla isär sjukvård och assistans med egenvård. Principerna för delegering bör beskrivas i assistanssammanhang, men information om delegerade sjukvårdsuppgifter bör ges av sjukvårdshuvudmannen. Om de ges större fokus i samband med assistansen befarar vi att fler uppgifter som idag bedöms som egenvård kan komma att ombedömas till sjukvård med ökad professionalisering och minskad frihet och självbestämmande för enskilda helt i onödan som följd.

Vi beklagar att den kraftiga glidning tillbaka från serviceperspektiv till vårdperspektiv på personlig assistans som sker i samhället i viss mån också tycks ha färgat utredningen i denna del.

## Avslutande reflektioner

Assistansreformen genomfördes för 26 år sedan för att råda bot på den maktlöshet personer med funktionsnedsättning kände, och i största möjliga mån undanröja de begränsningar i människors frihet, självbestämmande och integritet som traditionellt samhällsstöd tidigare hade inneburit. Assistansreformen hade sin utgångspunkt i en ändrad syn på personer med funktionsnedsättning. Vi skulle inte längre ses som svaga mottagare av omsorg eller välgörenhet, utan som kompetenta medborgare med fullständigt berättigade krav på att kunna påverka vårt liv och vår vardag på sätt som personer utan funktionsnedsättning kan. Med frihet och ansvar, rättigheter och skyldigheter. Samhället har ansvar för att i största möjliga mån undanröja hinder för vår frihet och delaktighet genom t.ex. tillgänglighet, tekniska hjälpmedel och personlig service, så att vi kan leva som andra. Med detta följer en syn på servicen personlig assistans som en yrkesmässig service, d v s ett arbete som ska följa på arbetsmarknaden gängse anställningsvillkor, arbetsmiljöregler osv. De personliga assistenternas villkor påverkar i hög grad också assistansanvändarna.

Personlig assistans utförs i assistansanvändarens privata sfär och i mycket skiftande livssituationer – ändå utför den personliga assistenten ett riktigt arbete i en professionell yrkesroll. Personlig assistans skiljer sig väsentligt från hemtjänst, boendestöd och liknande. Personlig assistans är inte vård eller omsorg. Personlig assistans är med sin absoluta utgångspunkt i den enskilde användaren och hans självbestämmande och integritet en kvalificerad service med ett eget syfte och egna förutsättningar.

Under de senaste 10-15 åren upplever vi dock en delvis ändrad syn på personlig assistans och yrket personlig assistent. Det sker en gradvis förskjutning mot professionalisering. Det är förstås svårt att peka ut avgörande orsaker till det, men vi kan se några bidragande faktorer: infogandet av assistansen i befintlig modell för tillstånd och tillsyn för vård och omsorg, växande krav på offentlig kontroll och detaljreglering av insatsen, myndigheters och domstolars gradvisa insnävning och nedgradering av rätten till personlig assistans inklusive ersättningen och kompetenstapp inom kommuner och Försäkringskassan som gjort att LSS unika intentioner glömts bort och dess regler uppfattas som en del av socialtjänstlagen. Denna utveckling är olycklig då assistansen berövas sin kraft som verktyg för frihet.

I Riksföreningen JAG samlas personer som har ett assistansbehov av hög svårighetsgrad. Vi vill att våra personliga assistenter ska vara kunniga och trygga i sina arbetsuppgifter. Vi vill att de ska ha bra löner och andra anställningsvillkor som gör yrket attraktivt, och vi vill att de ska ha goda arbetsförhållanden så att de mår bra, trivs och vill stanna. Vi vill att assistenterna ska uppleva sitt arbete som meningsfullt och vara stolta över sitt yrke. Det är därför smärtsamt för oss att resurserna för att ordna kvalitativ assistans med goda villkor för assistenterna har urholkats via ett antal års besparingar inom assistansersättningen. Det är nu alldeles nödvändigt att hejda den utvecklingen, och laga hålen genom en ordentlig uppräknings av timbeloppet.

Riksföreningen JAG ser att den aktuella utredningen är ett viktigt steg i att återupprätta yrket personlig assistent, och vi vill gärna vara delaktiga och bidra med våra erfarenheter och vårt perspektiv i det fortsatta arbetet med att stärka yrket personlig assistent inför framtiden.

För Riksföreningen JAG,

Magnus Andén, ordförande  
genom Cecilia Blanck, god man