

Rekrytering av personliga assistenter

Rapport från arbetsgruppen för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Så har vi arbetat.....	17
1.1 Direktiv och arbetsgruppens sammansättning.....	17
1.2 Genomförandet	18
2 Assistansreformen	23
2.1 Reformens – bakgrund.....	23
2.2 Handikappföreningens förslag	26
2.3 Regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade	27
2.4 Utvecklingen efter propositionen	29
2.5 Omfattningen vad gäller personkrets och timmar	30
3 Assistansens kvalitativa aspekter.....	33
4 Arbetsförhållanden för personliga assistenter.....	41
4.1 Inledning.....	41
4.2 Personliga assistenter anställda av kommunen.....	42

4.3	Anställda hos gruppen övriga arbetsgivare	45
4.4	Arbetsmiljöfrågor	47
4.5	Arbetsledarrollen	52
4.6	Hur ser de personliga assistenterna på sitt arbete	55
4.6.1	Externa undersökningar och rapporter	55
4.6.2	Arbetsgruppens intervjuer	58
5	Utbildningsfrågor	61
5.1	Grundutbildning	61
5.1.1	Allmänt om grundutbildning	61
5.1.2	Assistansutbildning inom folkhögskolor	62
5.2	Introduktion och fortbildning	65
5.2.1	Allmänt om grundutbildning	65
5.2.2	Fortbildning	67
5.2.3	Utbildning av arbetsledare	72
6	Rekrytering av personliga assistenter	75
7	Det framtida behovet av personliga assistenter	85
7.1	Inledning	85
7.2	Prognosen	88
7.2.1	En inledande bakgrund	88
7.2.2	Arbetsgruppens prognoser fram till 2010	94
8	Bedömningar och förslag	109
8.1	Inledande utgångspunkter	109
8.2	Förslag	113
8.2.1	Lönevillkor för personliga assistenter	113
8.2.2	Anställningstryggheten	115
8.2.3	Utbildning för personliga assistenter	119

8.2.4	Förstärkt kunskapsutveckling och forskning	121
8.2.5	Informationssatsning om yrket personlig assistans	123
8.2.6	Vägledning och kunskapsunderlag till arbetsgivare.....	125
8.2.7	Uppföljning och utvärdering med fokus på rekrytering.....	126
8.2.8	Tillsyn inom arbetsmiljöområdet.....	127
8.2.9	Vissa hjälpmedel i samband med personlig assistans	129
9	Ekonomiska konsekvenser	133
Bilaga 1	139
Bilaga 2	141
Bilaga 3	153

Sammanfattning

1 Så har vi arbetat

Arbetsgruppens uppgift har varit att analysera förutsättningarna för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter. Arbetet påbörjades i mars år 2001 och gruppen har haft åtta sammanträden. En stor del av arbetet har ägnats åt kunskapsinhämtning genom sammanträffanden med intressenter, enkäter till kommuner och övriga assistansanordnare, två gruppintervjuer med personliga assistenter samt studier av undersökningar och forskningsrapporter.

2 Assistansreformen

I kapitlet ges en bakgrund till assistansreformens tillkomst och utvecklingen av den personliga assistansen. Sedan den 1 januari 1994 har reglerna för personlig assistans varit föremål för ett antal ändringar. Avsikten har i hög grad varit att bromsa kostandsutvecklingen. Den senaste lagändringen gav personer som är äldre än 65 år rätt få behålla sin personliga assistans.

Antalet personer som erhåller personlig assistans har ökat under de rättigheten existerat. I dag uppbär ca 10 000 assistansersättning med i genomsnitt 88,6 timmar.

3 Assistansens kvalitativa aspekter

Personlig assistans är en rättighet som rymmer särskilda kvalitativa aspekter. I kapitlet beskrivs dessa utifrån tre kriterier:

- Kvalitetskrav som utmärker rättigheten
- Kvalitetskrav på yrket personlig assistent
- Kvalitetskrav vid rekryteringen

Den personliga assistansen skall tillgodose behov som i djupaste bemärkelse är personliga, dagligen återkommande samt oftast också omfattande och komplicerade. Det ställs mycket skiftande krav på de personliga assistenterna. Vad arbetsgruppen vill ange som yrkets särskilda professionalitet är förmågan att förstå och praktiskt fullfölja assistansbrukarens intentioner. Högt ställda krav på kompetens måste ställas på yrket. En central fråga vid rekryteringen av personliga assistenter är hur kvalitetskraven skall kunna upprätthållas.

4 Assistenternas arbetsförhållanden

Totalt arbetar ca 40 000 personer som personliga assistenter. De flesta är kommunalt anställda. Majoriteten arbetar deltid och personalomsättningen är hög.

Två avtal gäller för kommunalt anställda – HÖK- och PAN-avtalet. För anställda enligt HÖK gäller i princip samma villkor som för övriga tillsvidareanställda inom kommunerna. Arbetstagare enligt PAN är anställda för en begränsad tid och för ett visst arbete - personlig assistent åt en bestämd brukare.

De flesta assistenter som är anställda hos gruppen övriga arbetsgivare har en visstidsanställning. Skäl för uppsägning kan

vara samarbetssvårigheter, att brukaren läggs in på sjukhus eller avlider.

De personliga assistenterna har individuella löner. Medellönen ligger mellan 13 500 – 14 000 kronor i månaden.

I kapitlet behandlas frågor rörande assistenternas arbetsmiljö och de lagar och regler som styr denna. I samband därmed redovisas enkätsvar som rör de personliga assistenternas arbetsledning.

Undersökningar och forskningsrapporter rörande de personliga assistenternas arbetsförhållanden presenteras. Vidare redovisas gruppintervjuer med personliga assistenter. Vad som framkommit i forskningsrapporter och vid gruppintervjuerna är att de flesta assistenter ser positivt på sitt yrke. Arbetet är meningsfullt och utvecklande. Det negativa är lönen, bristen på arbetskamrater och brister i anställningstryggheten.

5 Utbildningsfrågor

I kapitlet beskrivs de olika utbildningar som vänder sig till personliga assistenter. Det finns inga bestämda behörighetskrav för att arbeta som personlig assistent men olika utbildningsanordnare erbjuder grundutbildningar för yrket. Arbetsgruppen har kartlagt 15 folkhögskolor som erbjuder sådana utbildningar.

I enkäten till arbetsgivare kartlades förekomsten av introduktionsutbildningar och fortbildningar för personliga assistenter. Av redovisningen framgår att de flesta arbetsgivare erbjuder sina assistenter sådana utbildningar. Exempel ges också på olika fortbildningar som assistenterna inbjuds till. De flesta inom gruppen övriga arbetsgivare arrangerar även utbildningar som vänder sig till arbetsledarna. Några exempel på arbetsledarutbildningar presenteras.

6 Rekrytering av personliga assistenter

Av enkäterna till arbetsgivarna framgår att de flesta anser att det är svårt att rekrytera personliga assistenter. Svårigheterna drabbar vissa brukare särskilt hårt. Enkätsvaren visar inga påtagliga regionala eller lokala skillnader, med undantag av Stockholm där svårigheterna att rekrytera assistenter tycks vara större. Vidare finns vissa renodlade glesbygdsproblem. En majoritet av arbetsgivarna menar också att det blivit svårare under det senaste året att rekrytera assistenter.

Arbetsgivarna fick i enkäten ange de viktigaste skälen till att assistenter slutar sina anställningar. Kommunerna och gruppen övriga arbetsgivare hade mycket skilda uppfattningar.

När arbetsgivarna fick rangordna viktiga faktorer för att underlätta rekryteringen nämndes bl.a. högre lön, tryggare anställningsförhållanden och högre status på arbetet

7 Det framtida behovet av personliga assistenter

Den hittillsvarande utvecklingen av assistansersättningen redovisas, där en ökning kontinuerligt skett av både antalet ersättningsberättigade personer och ersatta assistanstimmar. Även antalet personer med kommunalt finansierad assistans har ökat. I dag har ca 4 000 sådan assistans. Totalt beräknas antalet assistansbrukare till 14 000 personer.

I kapitlet går arbetsgruppen igenom de faktorer som kan förklara den hittillsvarande utvecklingen. Arbetsgruppen menar att det är rimligt att en så genomgripande reform som rätt till personlig assistans måste ha en tid för att utvecklas. Den ledde till stora förändringar i många människors liv. Nya villkor skapades

för att kunna leva som alla andra. Samtidigt var naturligtvis en del även osäkra på vad assistansen skulle innebära. Vidare tar det ett antal år för reformen att nå ut till målgruppen. De som har beviljats assistansersättning efter år 1995 är i stor utsträckning personer som var osäkra och tveksamma till personlig assistans vid reformens början.

Den borttagna 65-årsgränsen, förändringar inom psykiatri och strukturförändringar inom kommunerna innebär att fler grupper kommer att erhålla personlig assistans.

Arbetsgruppen presenterar tre alternativa prognoser för den statliga assistansersättningen. I huvudalternativet sker en relativt stor sänkning av nybeviljningar år 2003. Efter år 2010 sker ingen nettoökning av antalet personer som uppbär assistansersättning. Den beräknas då omfatta 12 400 personer.

Arbetsgruppen räknar med att de genomsnittliga assistanstimmarna per person och vecka inte längre ökar efter år 2005. Antalet beräknas då till 93 timmar.

År 2010 antas behovet av personliga assistenter uppgå till 59 000 personer, mot ca 40 000 i dag.

8 Bedömningar och förslag

Arbetsgruppen redovisar sina bedömningar och förslag i nio punkter.

8.2.1 Lönevillkor för personliga assistenter

Arbetsgruppen kan inte ge några anvisningar om de personliga assistenternas individuella löner, eftersom dessa fastställs genom förhandlingar och avtal. Däremot redovisas i rapporten några allmänna principer rörande assistenternas lönevillkor.

Den grund som i dag gäller för lönesättning bör revideras. Det är inte relevant att ha lönen för vårdbiträden inom hemtjänsten

som en jämförelsenorm för de personliga assistenternas löner. Redan idag begränsar lönenivån möjligheterna att rekrytera och behålla en del av de personliga assistenter som är mest kvalificerade och lämpliga för yrket.

8.2.2 Anställningstryggheten

Arbetsgruppens kartläggning visar att många personliga assistenter har en dålig anställningstrygghet. Mot den bakgrunden föreslår arbetsgruppen förändringar i assistansersättningen i samband med att brukaren avlider eller får vård på institution. De nu gällande reglerna för assistansersättningen i sådana situationer innebär för många assistenter en otrygghet i anställningen som försvårar möjligheten att rekrytera till yrket.

Assistansersättning i samband med dödsfall

Arbetsgruppen föreslår att arbetsgivarens faktiska kostnader för högst en månads uppsägningslön skall täckas genom assistansersättningen vid brukarens dödsfall. Regelförändringen innebär en förbättrad anställningstrygghet för de personliga assistenter som hotas av uppsägning vid brukarens dödsfall och som dessutom har en mycket kort uppsägningstid. Förslaget innebär att förordningen om assistansersättning måste ses över.

Assistansersättning i samband med vård på institution

Enligt lagen om assistansersättning utgår ingen ersättning för den tid som brukaren vårdas på institution, om inte särskilda skäl föreligger. Denna lagregel har skapat en otrygghet hos såväl brukare som assistenter. Mot den bakgrunden föreslår arbetsgruppen att assistansersättning skall kunna utgå även för tid då bru-

karen vårdas på institution. En tidsgräns på tre månader förslås för utbetalningen.

8.2.3 Utbildning för personliga assistenter

En bra och adekvat utbildning kan medverka till kvalitetsförbättringar i assistansen, förbättrade anställningsvillkor för de personliga assistenterna och höjd status för yrket. Meningarna har varit delade i arbetsgruppen om en grundutbildning för assistenter kan ge en bra grund. Dagens vård- och omsorgsutbildningar är dock inte relevanta i det här sammanhanget. Enligt arbetsgruppen är det angeläget att det sker ett samspel och en dialog mellan anordnare av utbildningar och företrädare för assistansbrukare, för att diskutera olika utbildningars utformning.

8.2.4 Förstärkt kunskapsutveckling och forskning

Det är angeläget att det sker en systematisk kunskapsutveckling inom området personlig assistans. Förstärkta insatser för kunskapsutveckling kommer på sikt att underlätta rekrytering av assistenter. Dagens forskning inom området är ytterst begränsad.

Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap har på uppdrag av regeringen utarbetat ett handikappolitiskt forskningsprogram. Arbetsgruppen föreslår att detta program skall kompletteras med angelägna forskningsområden som har anknytning till personlig assistans.

8.2.5 Informationssatsning inom yrket personlig assistans

Arbetsgruppen anser att det finns ett uppenbart behov av informationsinsatser där assistansyrkets karaktär och innehåll kan beskrivas på ett sakligt sätt. Syftet skall vara dels att rent allmänt

informera om hur det är att arbeta som personlig assistent, dels skapa intresse för assistansyrket. Informationssatsningen bör göras i bred samverkan mellan berörda intressenter, som ansvariga statliga myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt handikapporganisationer. Arbetsgruppen anser att Intressegruppen för Assistansberättigade samt Föreningen JAG är lämpliga att hålla samman informationssatsningen. Finansiering bör ske genom stöd ur Allmänna arvsfonden.

8.2.6 Vägledning och kunskapsunderlag till arbetsgivare

Arbetsgruppens kartläggning visar att det relativt ofta saknas kunskap hos assistansordnare, vad gäller uppgiften att vara arbetsgivare. Mot denna bakgrund föreslår arbetsgruppen att det genomförs ett projekt med syfte att ta fram, formulera och sammanställa kunskap och vägledning i frågor som är viktiga för de personliga assistenternas arbetsgivare.

Projektet bör ha en bred förankring hos alla dem som har anknytning till personlig assistans. Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA och Föreningen JAG bör ges ansvaret att hålla samman och driva projektet. Finansiering föreslås ske med stöd ur Allmänna arvsfonden.

8.2.7 Uppföljning och utvärdering med fokus på rekrytering

Frågan om rekrytering av assistenter måste i framtiden belysas i det uppföljnings- och utvärderingsarbete som ligger på ansvariga myndigheter. Viktiga aktörer i detta arbete är Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Arbetsmiljöverket. Arbetsgruppen understryker att både kvantitativa och kvalitativa aspekter på rekryteringsfrågan måste belysas.

8.2.8 Tillsyn inom arbetsmiljöområdet

Arbetsmiljön är en viktig faktor för möjligheten att rekrytera personliga assistenter. Det finns signaler som visar på behov av förbättringar i assistenternas arbetsmiljö. Personliga assistenter är en tämligen ny och unik yrkesgrupp. Arbetsgruppen framhåller att detta talar för att Arbetsmiljöverket skall ha en hög ambitionsnivå vad gäller tillsynen inom området.

8.2.9 Vissa hjälpmedel i samband med personlig assistans

Det råder i landet en stor oklarhet om hur ansvaret för vissa hjälpmedel, för dem som har personlig assistans, skall fördelas mellan huvudmännen. Frågan har ett tydligt samband med rekryteringen av personliga assistenter. Den nuvarande situationen är enligt arbetsgruppen helt oacceptabel och måste få en tydlig och klar lösning. Arbetsgruppen bedömer att det mest lämpliga är att bygga vidare på den modell som förordades av LOKAH-gruppen. För att denna modell skall kunna ge en tillfredsställande lösning över hela landet bör den regleras på något sätt.

9 Ekonomiska konsekvenser

Arbetsgruppens förslag leder inte till ökade kostnader för det offentliga. Förslaget om att ersättning skall kunna utges under maximalt en månad i samband med brukarens dödsfall ger visserligen en beräknad bruttokostnad på 5 miljoner kronor, men rymmer också en plussida i form av minskad personalomsättning och minskat behov av nyrekrytering. Förslaget leder därför sammantaget inte till ökade statliga kostnader.

Informationssatsningen samt projektet för att utveckla ett kunskapsunderlag för assistansanordnare, föreslås finansieras med medel ur Allmänna arvsfonden.

1 Uppdraget - Så har vi arbetat

1.1 Direktiv och arbetsgruppens sammansättning

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde 2001-01-23 att inom Regeringskansliet tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att analysera förutsättningarna för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

Arbetsgruppen fick enligt beslutet i uppdrag:

- att beskriva det nuvarande rekryteringsläget regionalt alternativt lokalt,
- att analysera det framtida rekryteringsbehovet på tio års sikt,
- att analysera de villkor som påverkar möjligheten att rekrytera personliga assistenter t.ex. arbetsmiljö, arbetsledning, driftsformer, schablonersättningen och arbetstider,
- att föreslå åtgärder för att motverka framtida brist på personliga assistenter.

De finansiella följderna av förslagen skall redovisas. Eventuella förändringar skall inte leda till ökade kostnader för stat och kommun.

I arbetsgruppen har ingått företrädare för berörda departement och statliga myndigheter, Svenska Kommunförbundet, Svenska Kommunalarbetareförbundet samt brukarorganisationer

och assistansanordnare. Arbetsgruppens sammansättning framgår av bilaga 1.

1.2 Genomförandet

Arbetsgruppen påbörjade sitt arbete i mars och har haft åtta sammanträden. En stor del av arbetet har ägnats åt kunskapsinhämtning, genom sammanträffanden med olika intressenter, enkäter, intervjuer och studier av undersökningar och forskningsrapporter.

Sammanträffanden

Det har varit en strävan från ordföranden och sekreteraren i arbetsgruppen att träffa olika intressenter som berörs av uppdraget. Deltagande har skett i följande sammanhang:

- konferens om personlig assistans arrangerad av Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, RBU,
- konferens arrangerad av Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA,
- Föreningen JAG:s årsmöte,
- möten med representanter för Svenska Kommunalarbetareförbundet, SKAF,
- konferens med assistansanordnare arrangerad av Privatvårdens arbetsgivarförbund,
- möte med brukare och assistenter arrangerat av BOSSE Råd och Stöd.

Enkäter

För att få en mer heltäckande bild av förhållanden som rör arbetsgruppens uppdrag, beslutades att genomföra två enkäter till assistansanordnare/arbetsgivare åt personliga assistenter. Den

ena gick ut till ett urval av kommuner och kommundelar och den andra till brukarkooperativ, andra företag och enskilda brukare som är arbetsgivare för assistenter. Frågorna i enkäten berörde områden som på olika sätt har betydelse både för rekrytering av personliga assistenter och för personalomsättningen inom yrkesgruppen. Enkäternas utformning framgår av bilaga 2.

Svenska Kommunförbundet bistod i arbetet med att utforma frågorna i kommunenkäten och Utredningsinstitutet HANDU bearbetade enkätsvaren. När det gäller enkäten till gruppen övriga arbetsgivare ansvarade HANDU för både utformning, urval, utskick och bearbetning.

Kommunen enkäten tillställdes 439 kommuner och kommundelsnämnder. Den besvarades av 303 stycken, vilket ger en svarsfrekvens på ca 70 procent. I praktiken är dock svarsfrekvensen något högre, eftersom vissa kommuner valde att skicka in ett gemensamt svar för alla berörda nämnder. Vidare inkom ett antal enkäter för sent för att kunna tas med vid den statistiska bearbetningen.

Enkäten till gruppen övriga arbetsgivare omfattade totalt 100 utskick. Urvalet erhöles från tio särskilt utvalda försäkringskassor. Totalt besvarade 81 arbetsgivare enkäten och tre meddelade att de inte längre var verksamma inom området. Svarsfrekvensen ligger därmed på 84 procent.

Enkätsvaren redovisas i kapitel 4, 5 och 6. Det bör understrykas att svaren representerar arbetsgivarnas bild av verkligheten och inte brukarnas. De som besvarat enkäten representerar ett stort spektrum av arbetsgivare från mycket små, bestående av endast en brukare, till stora kommundelar eller brukarkooperativ med några hundra brukare. Arbetsgruppen har inte gjort någon avvägning i svaren som tar hänsyn till verksamheternas olika storlek.

HANDU redovisar i en särskild rapport enkäten till övriga arbetsgivare, med institutets egna kommentarer.

Olika utbildningsanordnare bedriver i dag allmänna grundutbildningar för personliga assistenter. Den mest omfattande utbildningssatsningen sker i folkhögskolornas regi. För att kart-

lägga innehåll och former för assistansutbildningarna kontaktade arbetsgruppen berörda folkhögskolor för en telefonenkät. Av de 19 skolor som var aktuella deltog 15 st i enkäten. En sammanfattning av svaren ges i kapitel 5.

Intervjuer med personliga assistenter

Två gruppintervjuer med inriktning på de personliga assistenternas yrkesroll genomfördes. Arbetsgruppen tog hjälp av HANDU för att genomföra dessa intervjuer. Totalt medverkade 13 personliga assistenter vid intervjuerna, som förlades till Stockholm och Östersund. Dessa personer är inte slumpmässigt utvalda, utan har valts ut av deras arbetsgivare. Genom intervjuer i grupp som mer får karaktär av samtal, kan frågor fördjupas på ett sätt som inte enkäter ger möjlighet till.

Undersökningar och forskningsrapporter

Arbetsgruppen har också tagit del av ett antal undersökningar och forskningsrapporter rörande de personliga assistenternas arbetsvillkor. I kapitel 4 görs några sammanfattande redovisningar av dessa. I urvalet av rapporter och undersökningar har arbetsgruppen begränsat sig till sådana som har ett uttalat fokus på assistenternas situation i arbetet.

Uppdrag

På uppdrag av arbetsgruppen har Intressegruppen för assistansberättigade, IfA, i en rapport redovisat de löne- och övriga anställningsvillkor som gäller för personliga assistenter inom skilda avtalsområden. Den genomgång som görs i kapitel 4 av assistenternas arbetsförhållanden bygger till stora delar på uppgifterna i denna rapport.

Rapportens uppläggning

I kapitlen 4, 5 och 6 redovisas resultatet av den kunskapsinhämtning, som utgjort en stor del av arbetsgruppens arbete. I dessa deskriptiva kapitel har arbetsgruppen utgått från förhållanden som är viktiga utifrån möjligheten att rekrytera personal och minska genomströmningen av anställda, dvs. arbetsförhållanden, utbildningar och rekryteringsläget. Tillsammans med kapitel 3, som beskriver de särskilda kvalitativa aspekter som gäller för själva insatsen personlig assistans och den prognos för utvecklingen fram till 2010, som redovisas i kapitel 7 utgör de grunden för bedömningar och förslag i kapitel 8.

2 Assistansreformen

2.1 Reformens – bakgrund

Om vi nu äntligen – efter femton års kamp – får en laglig rättighet till detta, kommer det att göra oss mycket lyckliga. Vår dröm kanske förverkligas? Det är en dröm att slippa den förnedrande situationen att begära bistånd av kommunen och bli betraktad som en stor ekonomisk börda och riskera att bli bortprioriterad bland angelägna budgetposter. Denna reform kan ge oss tillträde till ett liv som andra i samhället anser självklart... Vilken lösning vi än väljer, blir vi chefer i våra liv. Vi köper de assistanstjänster vi behöver av kommunen, föreningen eller direkt av assistenterna. Vi väljer själva de personer vi vill anställa som assistenter och kan bestämma vad deras arbetsinsatser skall bestå av (Jagaren september 1992)¹.

I stycket ovan nämns ord som lyckliga och dröm. Orden speglar den betydelse som rätten till personlig assistans har haft och har för människor med omfattande funktionshinder. I detta kapitel ges en bakgrund till dagens situation, där assistansen är en naturlig och självklar rättighet men där det också har uppstått svårigheter att kunna rekrytera de assistenter som behövs. Vi tror inte att denna rättighet hotas av dessa svårigheter. Men den riskerar att väsentligt naggas i kanten. Brukare kan drabbas hårt av vakanser och bristande kvalitet i assistansen om inte möjligheterna att rekrytera assistenter säkras.

Tillkomsten av personlig assistans är ett uttryck för de värderingar som under 1980-talet började göra sig gällande i samhäl-

¹ Tidskrift utgiven av Föreningen JAG.

let. På ett annat sätt än tidigare kom individens krav på självbestämmande i centrum. Detta avspeglade sig också inom handikappområdet. Många med behov av hjälp och service från kommunerna, accepterade inte längre det paternalistiska synsätt som de ansåg prägla den traditionella hemtjänsten. En bra service skulle inte endast tillgodose de rent materiella behoven, utan den enskilde brukaren skulle också ha makten över dess utformning.

I början av 80-talet grundades Stockholm Independent Living (STIL), som i kooperativ form administrerade personlig assistans åt sina medlemmar. Inspirationskälla för denna verksamhet var Independent living-rörelsen i USA. Denna rörelse definierade sig själv som en medborgarrättsrörelse för människor med funktionshinder. Det bör dock nämnas att Riksförbundet för utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB) redan år 1977 ställde kravet att personliga vårdare skulle knytas till den enskilde utvecklingsstörde och ej till boende eller verksamhetsplats. Detta krav har tydliga likheter med personlig assistans. Två kommuner genomförde också ett system med personlig vårdare för barn och ungdomar.

Vid denna tid var den etablerade handikapprörelsen splittrad i frågan om personlig assistans. Det fördes en intensiv diskussion i dess tidskrifter om Independent living-rörelsen och om den personliga assistansen var rätt alternativ i Sverige. I ett nummer år 1984 av Svensk HandikappTidskrift, SHT², finns två artiklar publicerade där två helt skilda uppfattningar om personlig assistans kom till uttryck. Den ena artikeln ser assistansen som något epokgörande. "Allt för länge har samhällets institutioner, medicinsk och social expertis styrt funktionshindrades villkor, bestämt våra möjligheter att få (eller inte få) utbildning och arbete, förnekat våra mänskliga rättigheter och därmed gjort oss handikappade." Hänvisande till Karl Marx avslutar artikelförfattaren sin syn på personlig assistans med följande ord: "Funktionshindrade har i dag ingenting annat att förlora än sina bojar. Men de har en värld att vinna."

² Tidskrift utgiven av De Handikappades Riksförbund, DHR.

I samma tidning frågar sig en annan artikelförfattare om inte Independent living kan "bidra till segregering". Författaren menar också att facketes starka ställning i Sverige gör det svårt att vara egen arbetsgivare över assistenterna och skriver att arbetsgivaren kan få problem med fackförbundet vad gäller bostad/arbetsplats. Artikeln avslutas med att risken är även att man tar över samhällets ansvar vad det gäller social service och att solidariteten försvinner.

Vissa var oroliga för att den valfrihet som assistansen förutsätter skulle leda till ett urholkat kommunalt ansvar och till allt mer ojämlika förhållanden för brukare av hemtjänst. De ansåg att valfriheten skulle gynna en elit av välutbildade, verbala och företrädesvis unga brukare och att den personliga assistansen var en amerikansk företeelse, som var främmande för det svenska samhället.

Många debattörer satte likhetstecken mellan personlig assistans och den driftsform som Independent living-rörelsen erbjöd. Detta gällde både dem som försvarade assistansen och kritikerna av den. Denna sammanblandning gjorde att diskussionen snarare handlade om huruvida det var bra eller dåligt med kooperativa lösningar än om oberoende och valfrihet.

Kritiken av den traditionella hemtjänsten och krav på självbestämmande växte sig dock allt starkare. I artiklar och på flygblad och affischer formulerades krav om att "jag vill själv bestämma vem jag skall släppa in genom dörren i mitt hem," "jag vill själv bestämma vem som skall följa med mig på toaletten". Endast den personliga assistansen skulle kunna ge brukaren den fulla kontrollen över sin service och därmed även över sitt liv.

Vid början av 90-talet hade den personliga assistansen blivit en allt mer etablerad form av service. Ansvaret för att tillhandahålla den låg på kommunerna inom ramen för socialtjänstlagen. STIL hade vid denna tid 60 medlemmar, som fick kommunalt finansierad assistans. Socialtjänstlagen gav dock ingen uttalad rätt till personlig assistans, utan möjligheten att få den byggde på de enskilda kommunernas intresse och engagemang.

2.2 Handikapputredningens förslag

Regeringen beslutade i september år 1988 att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om socialtjänstens och habiliteringens/rehabiliteringens insatser för människor med omfattande funktionshinder (S 1988:03). Av direktivet framgår uttalat att frågan om personlig assistans var en del av utredningsuppdraget.

I sitt betänkande "Handikapp Valfärd Rättvisa" (SOU 1991:46) konstaterade Handikapputredningen att personlig assistans vuxit fram inom många kommuner som en insats inom socialtjänsten. Den fanns dock inte tillgå i alla kommuner, vilket skapade olika villkor för människor med funktionshinder beroende på var de bodde. Rättigheten var därmed inte bara knuten till behovet utan i lika hög grad till boendeorten. Mot denna bakgrund presenterade utredningen ett förslag till förstärkt lagstiftning vad gäller personlig assistans.

Med personlig assistans avsåg utredningen att själva insatsen är knuten till individen och inte till någon viss verksamhet. Den enskilde skall också ha ett avgörande inflytande över assistansen. I detta ingår att kunna välja anställningsform för assistansen – egen arbetsgivare, kooperativ, kommunen osv.

Handikapputredningen föreslog att en rätt till personlig assistans skulle införas i en ny och förstärkt rättighetslag för alla som kan anses ha behov av insatsen och som ingår i lagens personkrets. Det grundläggande ansvaret skulle läggas på kommunen för att tillhandahålla och finansiera assistansen.

Handikapputredningen ville också stärka det finansiella stödet till personlig assistans och föreslog att det borde ske genom socialförsäkringen. Därigenom skulle den enskilde brukaren bli mindre beroende av kommunen för att erhålla denna rättighet och kommunerna avlastas höga kostnader.

I samband med remissbehandlingen av Handikapputredningens förslag framfördes vissa kritiska synpunkter från remissinstanserna. Några kritiserade att huvudmannaskapet för beslut

och administration skulle delas mellan försäkringskassa och kommun. Det fanns också delade meningar om finansieringen.

2.3 Regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade

Vid denna tid fanns ett starkt opinionstryck för en genomgripande assistansreform. En god praktisk erfarenhet av personlig assistans fanns nu också. Stockholmskooperativet för independent living, STIL hade redan existerat i flera år. Andra kooperativ som byggde på samma grund som STIL var Göteborgskooperativet för independent living, GIL, och föreningen JAG. De Handikappades Riksförbund, DHR, verkade under utredningens gång för en assistansreform, genom kravet på en serviceupphandlingsrätt. DHR, Föreningen för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna, FUB, och Neurologiskt Handikappades Riksförbund, NHR, bedrev i samverkan ett assistansprojekt, vars modell för ersättning i hög grad kom att överensstämma med förslagen i propositionen.

I februari 1993 beslutade regeringen att lämna propositionen "Stöd och service till vissa funktionshindrade" (1992/1993:159) till riksdagen. I denna konstaterar regeringen att "det har t.ex. visat sig att socialtjänstens och hälso- och sjukvårdslagens insatser inte räcker till för att skapa levnadsförhållanden som är jämförbara med andra människors. Det finns fortfarande många vuxna personer med omfattande funktionshinder som saknar egen bostad och därför är hänvisade att bo på institution eller i sitt föräldrahem. För många familjer med barn med funktionshinder fungerar inte samhällsstödet tillfredsställande. Möjligheten för svårt funktionshindrade att få personligt stöd är ofta begränsad och de kan i regel inte själva bestämma vem som skall ge det personliga stödet."

Bristerna i existerande lagstiftning skulle avhjälpas genom en ny och förstärkt rättighetslag, som inkluderar rätten till personlig assistans eller ekonomiskt stöd till sådan assistans. Avgörande

för denna rätt bör vara att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra. Vidare framhålls att assistansen skall vara förbehållen krävande eller i olika avseenden komplicerade situationer, i regel av mycket personlig karaktär. Därutöver skall assistansen kunna ges i andra situationer där den enskilde behöver kvalificerad hjälp och som ingår i det dagliga livet. Slutligen bör personlig assistans alltid övervägas som alternativ för barn och ungdomar till att bo utanför föräldrahemmet och för vuxna till att bo på en institution.

Av statsfinansiella skäl föreslogs att rätten till personlig assistans skulle begränsas till dem som var yngre än 65 år.

Propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade byggde till stora delar på förslagen från Handikapputredningen. Staten tog ett betydande ansvar för finansieringen genom lagen om assistansersättning. I lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, definieras själva rättigheten. LSS omfattar personer

1. med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd,
2. med betydande bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller
3. 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.

Insatserna enligt lagen anges i 9 § punkterna 1–10. I punkt 2 regleras den personliga assistansen enligt följande:

– biträde av personlig assistans eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning.

Lagen om assistansersättning, LASS, är nära knuten till LSS och reglerar frågor om statens ansvar att utge assistansersättning.

Rätt till denna ersättning ges den som tillhör personkretsen för LSS enligt 1§ LSS och som har behov av personlig assistans mer än 20 timmar per vecka.

2.4 Utvecklingen efter propositionen

Rätten till personlig assistans infördes den 1 januari 1994. Under de år som förflutit sedan dess har reglerna för personlig assistans varit föremål för en hel del ändringar. Avsikten har i hög grad varit att bromsa kostnadsutvecklingen. I punktform är de följande:

- 1 februari 1995. Begränsning av möjligheterna att få assistansersättning när assistansen ges av någon som lever i hushållsgemenskap med brukaren. Vidare införs vissa justeringar vad gäller arbetstiderna, som innebär att när brukaren själv är arbetsgivare skall inte assistansersättning lämnas för arbetstid som överstiger vad som är tillåtet enligt lagen om arbetstid i husligt arbete.
- 1 juli 1996. Ändringar som innebär en precisering av personlig assistans och begreppet grundläggande behov. I en ny 9a§ LSS anges vad som i lagen avses med personlig assistans: "Med personlig assistans enligt 9§2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov)". För att assistansersättning skall utgå måste de grundläggande behoven uppgå till 20 timmar. Vidare skall som huvudregel assistansersättning inte lämnas inom barnomsorg, skola och daglig verksamhet, om det inte finns särskilda skäl. Möjligheten att erhålla personlig assistans för personer med enbart psykiska funktionshinder begränsades till vissa fall där karaktären och om-

fattningen av det psykiska funktionshindret medför behov av hjälp med de grundläggande behoven.

- 1 september 1997. Assistansersättningen schabloniseras. Regeringen fastställer beloppet som assistansersättningen skall utgå med. Om det föreligger särskilda skäl kan försäkringskassan betala ut en högre ersättning, som skall redovisas varje halvår.
- 1 november 1997. Ändringar görs i ersättningsreglerna som innebär att kommunerna skall ersätta kostnaderna för de första 20 timmarna, oavsett omfattningen av behovet.
- 1 januari 2001. Personer som före fyllda 65 år har personlig assistans eller assistansersättning får rätt att behålla assistansen eller ersättningen efter att de fyllt 65 år. Timantalet för assistansen kan inte ökas efter det att brukaren fyllt 65 år. De som tidigare har förlorat sin assistans genom åldersgränsen har rätt att återfå den.

Propositionen om personlig assistans till personer över 65 år (prop.2000/01:5) var den första sedan år 1993 som inte innebar begränsningar och besparingar i assistansreformen, utan i stället en utökning av rättigheten. I nämnda proposition konstaterar regeringen att assistansreformen har präglats av vissa tillämpnings- och finansieringsproblem. Nu föreligger dock inte de statsfinansiella skälen till att behålla åldersgränsen vid 65 år. "En person som har vant sig vid och inrättat sitt liv efter det stöd och den trygghet som kan ges genom assistansen skall inte behöva känna oro inför sin 65-årsdag", skriver regeringen i propositionen.

2.5 Omfattningen vad gäller personkrets och timmar

I kapitel 7 gör vi en mer ingående beskrivning av utvecklingen beträffande personkrets och timmar, som ligger till grund för vår framtidsprognos.

De beräkningar för assistansersättningens personkrets och timmar som gjordes i propositionen om stöd och service till vissa

funktionshindrade har i dag blivit inaktuella. Fler personer tillhör personkretsen och behovet av assistanstimmar är betydligt större än vad som antogs i denna proposition.

Tabell 1. Utvecklingen vad gäller antal assistansbrukare och assistanstimmar.

År	Antal
1996	7 666
1997	7 921
1998	8 462
1999	9 011
2000	9 146
2001	10 121

I september 2001 uppbär ca 10 000 personer assistansersättning enligt LASS och med i genomsnitt 88,6 assistanstimmar per vecka. Därutöver tillkommer de som har personlig assistans enligt enbart LSS och som uppgår till ca 4 000 personer³. Det finns inga uppgifter om deras genomsnittliga timantal.

Den kraftiga ökningen av personkretsen mellan åren 2000 och 2001 beror främst på att personer över 65 år nu har rätt att få behålla sin assistansersättning. Detta är dock inte den enda förklaringen, utan det har skett en större ökning än vid tidigare tillfällen även för andra åldersgrupper.

Det totala antalet personer med personlig assistans uppgick i oktober 2001 således till knappt 14 000, med den reservation som framgår av fotnot 3. Arbetsgruppens uppdrag att bedöma förutsättningarna för rekrytering av personliga assistenter omfattar givetvis hela gruppen assistansberättigade dvs. både de som erhåller assistans enbart enligt LSS och de som erhåller assistansersättning via LASS.

³ Osäkerheten vad gäller denna siffra är stor. Socialstyrelsen sammanställer uppgifter från kommunerna. Ett antal personer, oklart hur många, blir dubbelräknade av kommunerna. Därmed är antalet i praktiken lägre än 4000.

3 Assistansens kvalitativa aspekter

Personlig assistans är en rättighet som rymmer särskilda kvalitativa aspekter. I detta kapitel vill vi belysa dessa och vi skall göra det utifrån tre nära sammanlänkade frågeställningar.

1. Vilka är de kvalitetskrav som särskilt utmärker rättigheten personlig assistans?
2. Vilka kvalitetskrav kan ställas på yrket personlig assistent och som ger det en tydlig yrkesidentitet?
3. Hur skall goda kvalitetskrav upprätthållas vid rekrytering av personliga assistenter?

De tre frågeställningarna har självklart stor relevans för arbetsgruppens uppdrag att bedöma möjligheterna att rekrytera assistenter.

Kvalitetskrav som utmärker rättigheten

Förutsättningen för att få personlig assistans är, enligt propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade, att den enskilde behöver personlig hjälp för att klara sin hygien, för att klä sig och klä av sig, för att inta måltider eller för att kommunicera med andra.

I propositionen (1995/96:146) Vissa frågor om personlig assistans anges att med personlig assistans enligt LSS 9 § 2 avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä på och av

sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov).

Själv begreppet personlig assistans har en tydlig innebörd; assistansen skall vara personlig och skälet för detta är att brukaren behöver en sådan form av assistans. Brukare av personlig assistans är personer med stora funktionsnedsättningar och omfattande eller komplicerade assistansbehov. Om man har ett eller flera av de grundläggande assistansbehoven (hjälp med personlig hygien, på- och avklädning, att äta, att kommunicera med andra) ligger det i sakens natur att man hela tiden, ofta dygnet runt, är starkt beroende av den assistans man har. I LSS anges att målet med insatserna är att de som är berättigade till dem skall kunna leva som andra.

I och med att assistansen måste fungera i så många sammanhang och för så många skilda uppgifter i både stort och smått, måste den utföras på det sätt som fordras med hänsyn till den enskilde brukarens förutsättningar och behov. Att assistera någon med att ta på sig kläderna kan vara en kvalificerad uppgift. Ett par byxor som kommer bara lite snett kan t.ex. vålla obehag, skava och i värsta fall ge upphov till sår eller helt enkelt se ovärdat ut. Dagligen är detaljer som dessa avgörande för om man skall känna trivsel eller olust.

För brukaren är också en bevarad personlig integritet ett fundamentalt villkor för en god assistans. Det är ett grundläggande mänskligt behov hos alla att få ha ett privatliv. En brukare av personlig assistans måste kunna känna trygghet i att det som hänförs till den privata sfären inte sprids till andra, även om det inte alltid är givet för en utomstående vad som kan räknas dit.

Ett ytterligare villkor för en god personlig assistans är en god kontinuitet. Alla de kvalificerade uppgifter som ligger på assistenten och som vi har beskrivit ovan, kräver kontinuitet i arbetet. Många assistentbyten leder till att kvaliteten i hjälpen blir lidande. Vad som många gånger är en förutsättning för denna kontinuitet är det ömsesidiga valet för både brukare och personliga assistenter i samband med anställningen. När det gäller

kontinuiteten är det ett särskilt problem för barnen att den personliga assistansen inte får användas i alla verksamheter som de deltar i.

Den personliga assistansen skall med andra ord tillgodose behov som i djupaste bemärkelse är personliga/individuella, dagligen återkommande samt oftast också omfattande och komplicerade. Utifrån denna beskrivning av de särskilda kvalitativa villkor som gäller för den personliga assistansen kan punkt nummer två som gäller kvalitetskrav på själva yrket formuleras.

Kvalitetskrav på yrket personlig assistent

En god personlig assistans skapas i mötet mellan brukare och assistent, i en ökande kännedom och förtroendet om brukarens behov och önskemål. Om exempelvis assistans med nära kroppsvård eller vid måltider skall ha värdighet och kvalitet krävs rätt personkemi, förtroende och förtroendet. Hit hör också en insikt om vad som krävs för att integriteten inte skall kränkas samt respekt för brukarens rätt till självbestämmande och valfrihet.

För personer med mycket omfattande assistansbehov finns ett starkt behov av förtroendet i assistansen, alltifrån de grundläggande funktionerna till alla övriga enskildheter i den dagliga livsföringen. Något så stundtals alldagligt som vanlig städning kräver denna förtroendet; ett föremål som hamnar tio centimeter fel nås inte av en person med rörelsehinder eller hittas inte av den som är synskadad.

Det är också viktigt att ha i åtanke att ca 40 procent av alla assistansbrukare har en intellektuell funktionsnedsättning och hör till LSS´ personkrets 1 och 2. Bland barnen som har personlig assistans har ca 75 procent en utvecklingsstörning. Många har stora svårigheter att kommunicera med andra, vilket ställer sina bestämda krav på assistenten. Även om en människa är mycket svårt skadad finns det alltid ett sinne kvar att använda och att kommunicera med. Ibland kan signalerna vara mycket svaga och

det krävs en stor lyhördhet för att kunna förstå dessa. En god assistans förutsätter en god kommunikation med brukaren, vilket kan ta lång tid att lära sig, och kräver både att assistenten är lyhörd och kan ha en nära kontakt med brukaren.

Personer med intellektuella funktionsnedsättningar har ofta svårt att tänka abstrakt och kan därmed inte alltid förutse konsekvenserna av beslut och handlingar. För assistentens del förutsätter detta en god förmåga att kunna hjälpa och stödja brukaren att fatta de rätta besluten.

Av vad vi sagt ovan framgår att det ställs mycket skiftande krav på de personliga assistenterna. Det arbetsgruppen vill ange som yrkets särskilda professionalitet ligger i förmågan att förstå och praktiskt fullfölja assistansbrukarens intentioner. Vi har tidigare nämnt förtrogenhet och lyhördhet som viktiga egenskaper. Andra viktiga egenskaper som krävs är förmåga till empati och ett gott praktiskt handlag. Utöver detta kan också nämnas olika former av specialkunskaper. Ofta erhåller assistenterna dem vid särskilda utbildningar. Nedan ges några exempel på sådana specialkunskaper.

Hjälp att äta och dricka kan innebära allt från kunskap om brukarens behov av speciell kostsammansättning och smak, behov av speciell konsistens på maten, hur brukaren kan och vill ta emot maten, hur svalget och munmotoriken fungerar, till att äta via sond.

Den personliga assistenten skall även kunna ge kvalificerad omvårdnad, när det är motiverat utifrån brukarens uttalade behov. Ibland kan det kräva en viss medicinsk kompetens för att brukaren ska kunna vara säker på att få rätt hjälp vid t.ex. epileptiska anfall och akuta andningssvårigheter.

Särskilda krav på kompetens ställs också på dem som skall arbeta som personliga assistenter åt barn. Som exempel kan nämnas kunskap om barns utveckling, känsla för fantasi och leklynne.

Många assistansbrukare har både personliga tekniska och medicintekniska hjälpmedel, som är livsviktiga att underhålla och kunna handha på rätt sätt. Ofta ingår detta i assistentens upp-

gifter. Det kan gälla allt ifrån att hålla rullstolen ren och funktionsduglig till att hantera brukarens ventilator.

En fråga som arbetsgruppen har ställt sig är om assistansyrket kräver en viss allmän grundutbildning. Som framgår av kapitel 5 har vi gjort en mindre kartläggning av de utbildningar som finns redan i dag. Naturligtvis är det en fördel om en assistent har goda allmänna förutsättningar genom vissa grundkunskaper om personlig assistans. Samtidigt är assistansyrket så skiftande utifrån brukarnas skilda behov, att man endast i begränsad utsträckning kan skaffa sig de nödvändiga kunskaperna som personlig assistent genom en grundutbildning. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 5.

Kvalitetskrav vid rekryteringen

Den tredje punkten gällde hur goda kvalitetskrav skall kunna upprätthållas vid rekryteringen av personliga assistenter. Svårigheter att rekrytera assistenter skall således inte bara uttryckas i kvantitativa termer. De assistenter som rekryteras måste också kunna leva upp till högt ställda krav på kompetens. Arbetsgruppen har diskuterat i vilken mån assistansanordnare och brukare tvingas ge efter på assistansens kvalitet för att överhuvudtaget kunna rekrytera assistenter.

En betydelsefull del av assistansreformens framgång kan hänföras till att kvalitetskraven generellt sett har kunnat tillgodoses. Det har ofta varit tillräckligt med sedvanliga anställningsintervjuer och provanställningar. En förändring har skett under senare år och enligt arbetsgruppens uppfattning kan det ibland vara svårt att hävda tillräckliga kvalitetskrav när nya assistenter rekryteras.

Fungerar inte assistansen på ett tillfredsställande sätt måste, förr eller senare, en ny rekrytering komma till stånd, med allt vad det innebär av bristande kontinuitet, ny upplärning, kostnader och andra negativa konsekvenser. En god kvalitet på assistansen är dock av en så grundläggande betydelse att den måste upprätt-

hållas. Vad som också inträffar är att perioderna med vakanta tjänster blir längre än tidigare, därför att de som söker tjänsterna inte har tillräckliga kvalifikationer för att kunna klara utannonserade arbeten som personliga assistenter.

Det är emellertid viktigt att särskilt uppmärksamma två problem som har funnits under de senaste åren. Den första gäller kontinuiteten. Även om man kunnat skaffa bra assistenter finns problemet med att behålla dem på lite längre sikt. Andra arbeten, ofta mer välbetalda, har lockat. Den andra handlar om svårigheten att rekrytera assistenter, när arbetstiderna inte är sammanhållna utan utspridda under dagen. Detta gäller inte minst för barn med funktionshinder, som inte har rätt till personlig assistans under skoltid och för vuxna som har sin dagliga verksamhet på ett dagcenter.

Arbetsgruppen har i den kartläggning som redovisas i kapitel 6 ställt frågor om rekryteringen av personliga assistenter och vad som krävs för att kunna tillgodose framtida rekryteringsbehov. De förslag som framkommit i samband med kartläggningen omfattar en rad skilda områden. Vad vi i det här sammanhanget vill framhålla är de förslag som sammanhänger med yrkets särart. Arbetsgruppen diskuterade också rekryteringsfrågor i gruppintervjuer med personliga assistenter. En allmän uppfattning bland assistenterna var att yrket kräver en särskild kompetens och att detta måste framgå mycket tydligare vid rekryteringen. Vidare måste man få bättre möjligheter att utvecklas i arbetet.

Enligt vår mening behövs en tydligare beskrivning av själva yrkesrollen i samband med rekryteringen. Trots det mycket heterogena innehållet i assistansen bör och kan yrket tydligare definieras. Dess särskilda kompetenskrav betyder att det inte, som slentrianmässigt ofta skett, kan jämföras med hemtjänsten. Arbetsgruppen betonar att detta är skrivet utan någon värdering av hemtjänstens uppgifter. Avsikten är endast att poängtera de skilda yrkesrollerna. En tydlig yrkesroll för assistenterna är viktig för att kunna bedöma behov av utbildningar, lönenivåer och utvecklingsmöjligheter i arbetet. Dessa är faktorer som också har en tydlig koppling till yrkets status.

Sammanfattningsvis vill arbetsgruppen understryka vikten av att dessa kvalitetskrav på assistans och assistenter lyfts fram och uppmärksammas i olika sammanhang. Det gäller vid uppföljning och utvärdering av assistansen, vid beslut om regeländringar och vid kunskaps- och utvecklingsarbete inom området.

4 Arbetsförhållanden för personliga assistenter

4.1 Inledning

Totalt arbetar ca 40 000 personer som personliga assistenter. De flesta är kommunalt anställda. Övriga är antingen anställda av kooperativ, andra former av företag eller direkt av brukaren.

Det finns fem arbetsgivarorganisationer som har särskilda avtal för personliga assistenter; Svenska Kommunförbundet, Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) och Privatvårdens Arbetsgivarförbund, Arbetsgivaralliansen och Kommunala Företagens Arbetsgivarorganisation (KFA). De två sistnämnda är i det här fallet små och avtalen avviker inte från dem som gäller för KFO:s och Privatvårdens del. I vår genomgång behandlas därför inte avtalsvillkoren för Arbetsgivaralliansen och Kommunala Företagens Arbetsgivarorganisation. År 2000 hade Svenska Kommunförbundet 27 700 personliga assistenter under sitt avtal, KFO hade ca 7 000 assistenter och Privatvården drygt 5 000⁴. Löne- och anställningsvillkoren skiljer sig åt mellan de olika avtalen.

Svenska Kommunalarbetareförbundet, SKAF, är den fackliga organisation som representerar de personliga assistenterna.

Könsfördelningen bland assistenterna är ojämn. Statistik från Svenska Kommunförbundet från år 1999 visar att 77 procent av

⁴ Uppgifterna rörande antal anställda assistenter i kommuner och hos övriga arbetsgivare avser en given månad. Sett under ett år har fler personer någon gång varit anställda som personlig assistent.

de kommunalt anställda assistenterna är kvinnor. Uppgifter från vår egen enkät till privata arbetsgivare ger ett liknande resultat. Över hälften av assistenterna är mellan 20– 39 år. I jämförelse med yrken inom vård- och omsorgssektorn är könsfördelningen inte anmärkningsvärd.

Rent generellt är omsättningen bland assistenterna hög. Under året 1999 slutade knappt 45 procent av de kommunalt anställda assistenterna. Vår enkät för gruppen övriga arbetsgivare gav svaret att 30 procent slutade sin anställning under år 2000.

Assistenternas tjänstgöringsgrad varierar högst påtagligt, men majoriteten arbetar deltid. Bland privat anställda assistenter arbetar drygt 40 procent mellan trekvarts- och heltid.

De kommunalt anställda assistenterna har en genomsnittlig arbetstid på 62 procent. Lönerna varierar en del. De lägsta lönerna ligger på ca 13 000 kronor i månaden för full arbetstid, samtidigt som det förekommer att personliga assistenter tjänar mer än 17 000 kronor per månad. Dessa variationer beror bl.a. på regionala förhållanden. Lönen höjs där det är extra svårt att rekrytera assistenter.

4.2 Personliga assistenter anställda av kommunen

Två avtal tillämpas för kommunalt anställda assistenter, HÖK- och PAN-avtalet.

Tillsvidareanställda assistenter som rekryteras och anställs av kommunen omfattas av Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal m.m. (HÖK 01). Arbetstagaren erhåller månadslön.

Personliga assistenter som anställs av kommunen på anmodan av enskild funktionshindrad samt saknar omvårdnadskompetens och inte står till förfogande för andra arbetsuppgifter, anställs enligt PAN 01 (Lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare). Arbetstagaren erhåller lön per arbetad

timme enligt överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagarare. Lönen utbetalas månadsvis.

Av de ca 27 700 som år 2000 var anställda av kommunerna som personliga assistenter, var 17 900 anställda enligt HÖK och 9 800 anställda enligt PAN.

Anställningsform och upphörande av anställning

För s.k. HÖK- anställning regleras anställningsformen i AB 01 (Allmänna bestämmelser 01). Företrädesrätt till återanställning gäller i princip enligt lagen om anställningsskydd (LAS). Vid uppsägning från arbetstagarens sida gäller en månads uppsägningstid. Vid uppsägning från arbetsgivarens sida varierar uppsägningstiden beroende på ålder, anställningstid samt orsak till uppsägningen.

Arbetstagarare enligt PAN 01 anställs för begränsad tid för visst arbete. Anställningen upphör – med en ömsesidig uppsägningstid av en månad – då assistansuppdraget avslutas eller arbetsgivaren har särskilda skäl att säga upp den anställde. Anställningstid enligt PAN ger inte och tillgodoräknas inte tidsmässigt för företrädesrätt till ny anställning (återanställning) som avses i LAS.

Sysselsättningsgrad

Verksamhetens behov dvs. brukarens behov av assistans avgör sysselsättningsgraden som kan vara heltid eller deltid. Kommunförbundets statistik för år 1999 visar att assistenter anställda enligt HÖK hade en tjänstgöringsgrad på i genomsnitt 79,7 procent. För anställda enligt PAN-avtalet var motsvarande siffra 51 procent.

Arbetstid

Även arbetstiden varierar beroende på brukarens behov av assistans. Den maximala veckoarbetstiden för HÖK-anställda är 40 timmar. En kortare veckoarbetstid kan förekomma beroende på hur arbetstiden är förlagd under dygnets timmar.

Även för assistenter anställda enligt PAN är veckoarbetstiden maximerad till 40 timmar. För anhörigvårdare gäller dock en längsta arbetstid på 52 timmar per vecka.

För både HÖK- och PAN-anställda kan ersättning för obekväm arbetstid och övertid utgå. Övertidsarbetet ska vara beordrat av arbetsgivaren. Detta innebär att en enskild funktionshindrad aldrig kan beordra övertid och att en personlig assistent som tror att en aktivitet kan medföra övertid ska kontakta sin arbetsledning innan övertidsarbetet påbörjas.

PAN-anställda erhåller kompensation för av arbetsgivaren beordrat arbete, utöver 40 timmar per vecka i genomsnitt.

Lön och övriga anställningsförmåner

För såväl HÖK- som PAN-anställd personal har arbetsgivaren ett ansvar för lönesättning enligt gällande avtal. Lönen är individuell och differentierad. Det förekommer därför variationer mellan kommunerna. Medellönen för kommunalt anställda assistenter i Stockholm ligger exempelvis något högre än för övriga landet.

Medellönen för personliga assistenter enligt HÖK var efter 2000 års lönervidering 13 955 kronor/månad vid heltidsanställning. För anställda enligt PAN var motsvarande siffra 13 512 kronor/månad.

Arbetstagare anställda enligt HÖK 01 omfattas av det pensionsavtal som gäller för kommunalt anställda, PFA 01. PAN-anställda kommer att omfattas av det fr.o.m. 2002-01-01.

Efter överenskommelse med arbetsgivaren kan om behov föreligger, traktaments- och reseersättning utgå enligt gällande avtal (Trakt 01 resp. Bil 01).

4.3 Anställda hos gruppen övriga arbetsgivare

Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO) och Privatvårdens Arbetsgivarförbund är de två dominerande arbetsgivarorganisationerna för privat anställda assistenter. Nedan beskrivs de förhållanden som gäller för personliga assistenter anställda inom ramen för dessa båda organisationers avtal.

Anställningsform och upphörande av anställning

De assistansverksamheter som är anslutna till KFO och Privatvården tillämpar i huvudsak visstidsanställning vilket innebär att de flesta assistenter är anställda för en viss bestämd tid eller så länge uppdraget varar. Samtidigt bör påpekas att avtalen utgår ifrån att tillsvidareanställning är huvudformen. Denna anställningsform förekommer också hos dessa arbetsgivare, men omfattar endast en liten minoritet av de personliga assistenterna. Övriga anställningsformer som tillämpas är timanställning, vikariat och provtjänstgöring.

Löneformen för en visstidsanställning kan vara antingen månadslön eller timlön. Inom KFO:s avtalsområde är huvuddelen visstidsanställda med lön per arbetad timme. Samma förhållande gäller för Privatvårdens anställda.

För assistent som har tillsvidareanställning enligt KFO:s eller Privatvårdens avtal gäller en uppsägningstid på minst en månad beroende på assistentens anställningstid. Det finns vissa undantagsregler om assistansuppdraget upphör med anledning av att brukaren inte längre har behov av assistans eller om brukaren avlider. För KFO:s del kan då en uppsägningstid på två veckor gälla.

En visstidsanställning varar från och med anställningsdatum t.o.m. datum för anställningens upphörande, alternativt så länge uppdraget varar. Det finns dock undantag från denna regel. KFO:s avtal stadgar att anställningen kan upphöra efter två veckor om brukaren avlider eller assistansen av annat skäl upphör. Skäl för assistansens upphörande enligt kollektivavtalet kan även vara samarbetssvårigheter eller att assistansens kvalitet eller säkerhet inte kan garanteras. En visstidsanställning kan även brytas i förtid om arbetsgivaren och assistenten är överens om detta. Särskilda överenskommelser om uppsägningstider kan också träffas mellan assistent och arbetsgivare.

Sysselsättningsgrad

KFO:s statistik för år 2000 visar att tjänstgöringsgraden för assistenter med visstidsanställning och tillsvidareanställning var cirka 83 procent. Bland assistenter med timlön var tjänstgöringsgraden lägre, i genomsnitt drygt 44 procent. När det gäller de anställda med timlön, säger genomsnittssiffrorna inte så mycket eftersom tjänstgöringsgraden varierar från några timmar i månaden till heltid. Det finns ingen motsvarande statistik för anställda inom Privatvårdens kollektivavtalsområde, men situationen torde knappast väsentligen avvika från dessa uppgifter.

Löner och övriga anställningsförmåner

KFO:s statistik efter lönerevidering år 2000 visar att medellönen för assistenter med timlön var drygt 83 kronor per timme medan medellönen för assistenter med månadslön var 14 607 kronor per månad. För anställda inom Privatvården ligger medellönen på ungefär samma nivå. Utöver dessa redovisade löner tillkommer ersättningar för obekväm arbetstid, övertid, jour- beredskap och semesterersättning.

Lönerna för personliga assistenter anställda inom KFO:s och Privatvårdens avtalsområde är individuella och därmed varierar de en del. 10 procent av assistenterna med månadslön har en lön som understiger 13 060 kronor medan 10 procent har en lön som överstiger 16 500 kronor.

Personliga assistenter inom KFO:s avtalsområde har rätt till en avtalspensionsförsäkring enligt Kooperationens avtalspension, KAP. Privatvårdens assistenter räknas i det här avseendet som tjänstemän, vilket leder till att de har ett mer omfattande försäkringsskydd. Privatvårdens arbetsgivare har därmed högre försäkringskostnader för sina anställda.

Personliga assistenter som anställts enligt KFO:s och Privatvårdens avtal har en normalarbetstid på 40 timmar per vecka för att uppnå heltidsanställning.

Efter överenskommelser med arbetsgivaren kan olika förmåner utgå som inte regleras i avtalet. Vanliga sådana är traktementsersättning i samband med att assistenten företar en resa i tjänsten och möjligheter till friskvård på arbetsgivarens bekostnad.

4.4 Arbetsmiljöfrågor

Arbetsmiljön är en betydelsefull del av den totala assistanssituationen. En god utformning av arbetsmiljön är viktig för att assistenterna skall kunna känna sig trygga och säkra i sitt arbete. Samtidigt är den också viktig för brukaren i den meningen att en god arbetsmiljö bidrar till att denne får tillgång till en bra och säker assistans.

Arbetsmiljölagen

Arbetsmiljölagen (1977:1160) reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. I 1§ stadgas att lagens ändamål är att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö.

Enligt denna lag ska arbetet anordnas så att:

- arbetsmiljön är tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället,
- arbetsförhållandena anpassas till människors olika förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende,
- arbetstagaren ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation samt i förändrings- och utvecklingsarbete som rör hans eget arbete,
- teknik, arbetsorganisation och arbetsinnehåll utformas så att arbetstagaren inte utsätts för fysiska eller psykiska belastningar som kan medföra ohälsa eller olycksfall. Därvid skall även löneformer och förläggning av arbetstider beaktas. Starkt styrt eller bundet arbete skall undvikas eller begränsas,
- arbetet ger möjligheter till variation, social kontakt och samarbete samt sammanhang mellan enskilda arbetsuppgifter,
- arbetsförhållandena ger möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling liksom till självbestämmande och yrkesmässigt ansvar.

Vidare skall arbetsgivaren förvissa sig om att arbetstagaren har de kunskaper (i lagen uttryckt som utbildning) som behövs.

Föreskrifter och allmänna råd

Arbetsmiljölagen är en ramlag och Arbetsmiljöverket har ett bemyndigande att utfärda föreskrifter och allmänna råd inom området.

Föreskrifter och allmänna råd som kan vara tillämpliga i samband med personlig assistans är bl.a.:

Arbetskyddsstyrelsens allmänna råd beträffande psykiska och sociala aspekter på arbetsmiljön (AFS 1980:14)
Ensamarbete (AFS 1982:3)
Omvårdnadsarbete i enskilt hem (AFS 1990:18)
Belastningsergonomi (AFS 1998:1)
Våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2)
Anpassning och rehabilitering (AFS 1994:1)
Minderåriga (AFS 1996:1)
Första hjälpen och krisstöd (AFS 1999:7)
Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1)

Ett systematiskt arbetsmiljöarbete enligt AFS:s 2001:1 är av grundläggande betydelse för en god arbetsmiljö. Enligt föreskrifterna skall arbetsmiljöarbetet integreras i den totala verksamheten och genomföras tillsammans med arbetstagarna.

Arbetsgivaren har bl.a. skyldighet att:

- undersöka och bedöma arbetsförhållandena och bedöma riskerna för ohälsa eller olycksfall i arbetet,
- bedöma om ändringar i verksamheten medför risker för ohälsa och olycksfall,
- utreda orsakerna till eventuell ohälsa eller olycksfall,
- vidta de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall,
- följa upp att vidtagna åtgärder får effekt.

Det sägs vidare i föreskrifterna om systematiskt arbetsmiljöarbete att både chefer och arbetsledande personal skall ha de särskilda kunskaper som de behöver för sina uppgifter i det systematiska arbetsmiljöarbetet. Likaså skall arbetstagarna känna till riskerna med arbetet.

Detta innebär bl.a. att om man har ansvaret för arbetsmiljöuppgifterna för personliga assistenter skall man även kunna bedöma vilka risker för ohälsa och olycksfall de utsätts för och vidta åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa.

Faktorer som kan ligga till grund för ohälsa och som kan behöva bedömas är t. ex:

- Psykosociala faktorer
 - oklara förväntningar på arbetsinsats/oklarhet vad gäller roller,
 - skiftarbete/nattarbete,
 - ensamarbete,
 - återkommande förändringar/otrygghet i anställningen,
 - stor arbetsmängd, högt arbetstempo/arbete under tidspress,
 - för svåra/komplexa arbetsuppgifter,
 - risk för att råka ut för olycksfall eller allvarlig fara,
- belastningsergonomiska faktorer,
 - ogynsamma arbetsställningar och arbetsrörelser,
 - tung manuell hantering.

Arbetsmiljöverkets tillsyn

År 1999 genomfördes en tillsynsinsats av dåvarande Yrkesinspektionen i Falun, numera arbetsmiljöinspektionen. Samtliga verksamheter i Dalarnas och Gävleborgs län inspekterades och totalt ingick 40 assistansanordnare, varav 25 kommuner. Vad som redovisades i rapporten som vanliga brister var bl.a:

- Brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet, som gällde arbetsmiljökunskaper hos chefer och arbetsledare samt fördelning av arbetsuppgifter, befogenheter och resurser rörande arbetsmiljön.
- Arbetsledarna hade en hög arbetsbelastning. Det var svårt att få stöd från arbetsledningen (detta gällde kommunernas arbetsledare).
- Otydliga förväntningar på arbetsinsats och arbetsuppgifter. Många assistenter var dåligt informerade om vilka uppgifter som ingick i arbetet.
- Introduktion och kunskaper om t.ex. yrkesroll och förhållningssätt var bristfällig. Assistenterna behövde ges mer fortbildning.

- Många assistenter hade inga vardagliga kontakter med arbetskamrater, vilket gav ett större behov av kontakter med arbetsledaren. (gäller då brukaren ej är arbetsledare).

Andra problem som påtalades vid inspektionerna var:

- Att yrkesrollen är otydlig. Det är svårt att ange en kompetensprofil för yrket.
- Utomståendes syn på arbetet-värderingen av arbetet. De kunskaper som krävs av assistenterna har inte klargjorts, vilket lett till att yrket är undervärderat.
- Konflikter med brukare och anhöriga.
- Belastningsergonomiska risker.

Det är viktigt att framhålla att skillnaderna i arbetsmiljön var mycket stora hos de berörda verksamheterna. Vissa bedömdes ha en god arbetsmiljö för assistenterna medan andra blev föremål för omfattande anmärkningar.

Arbetsmiljöinspektionen i Luleå genomförde under senare delen av 1999 och 2000 tillsyn hos en privat och fem kommunala assistansanordnare i Norrbotten och en sammanställning av inspektionerna redovisas rapporten Personlig assistent (nr. 2001:1, Arbetsmiljöinspektionen i Luleå). Resultaten i denna rapport överensstämmer i stort med dem som redovisats av yrkesinspektionen i Falun.

Inom Arbetsmiljöverket pågår för närvarande en samlad tillsynsinsats avseende arbetsmiljön för personliga assistenter. I insatsen deltar så gott som samtliga arbetsmiljödistrikt och resultatet kommer att redovisas i en rapport under år 2002.

Övriga lagar inom arbetsmiljöområdet

Utöver ovan nämnd lagstiftning med förordningar regleras arbetsmiljön av arbetstidslagen (1982:673) och tobakslagen (1993:581). Arbetstidslagen (1982:673) reglerar de arbetstidsvillkor som gäller för assistenterna. I tobakslagen (1993:581)

finns bestämmelser om rökfri arbetsmiljö, som innebär att arbetsgivaren skall svara för att en arbetstagare inte mot sin vilja utsätts för tobaksrök i den arbetslokal eller det liknande utrymme där arbetstagaren är verksam.

Arbetsmiljölagen och arbetstidslagen är inte tillämpliga när brukaren valt att vara arbetsgivare för de personliga assistenterna. I det fallet gäller lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete. Som en följd av detta får bl.a. den genomsnittliga arbetstiden förlängas från 40 timmar i veckan till 52 timmar.

4.5 Arbetsledarrollen

Arbetsgivaren har alltid ansvaret för arbetsmiljön och skall vidta alla de åtgärder som behövs. Betydelsefullt för hur denna arbetsmiljö ordnas är hur arbetsledarskapet fungerar. När det gäller kommunalt anställda assistenter åligger det en kommunal tjänsteman att vara arbetsledare. Det kan vara en LSS-handläggare, områdeschef eller någon annan befattningshavare i kommunen. Samtidigt står det klart att denne kommunale tjänsteman inte kan stå för den dagliga och praktiska fördelningen av arbetsuppgifter för assistenterna, utan det måste brukaren eller dennes ställföreträdare göra. Det kan därmed bli oklart vem assistenten skall vända sig till i frågor som gäller, t.ex. schemaläggning, hjälpmedel och fortbildningar.

I Svenska Kommunförbundets skrift Personlig assistans–hur få en god kvalitet⁵, har arbetsledarfrågan formulerats på följande sätt: ”Som anställd i en kommunal verksamhet omfattas man av det arbetsledaransvar som kommunen har enligt gällande lagstiftning. Till den aktuella arbetsledaren kan assistenten vända sig för att få stöd och hjälp i sin roll som assistent, få frågor besvarade som rör själva anställningen etc. Brukaren eller dennes företrädare svarar dock för själva ledningen av arbetet på arbetsplatsen utifrån det assistansbehov som brukaren har.”

⁵ Denna skrift är ett resultat av ett nätverksarbete mellan 11 kommuner.

Flera av de övriga arbetsgivarna har valt att lägga arbetsledarskapet på brukaren. I de fall företaget eller kooperativet har påtagit sig rollen som arbetsledare kan samma förhållande som i kommunerna gälla. I vissa kooperativ har brukaren individuella arbetsledare. Inom kooperativet JAG finns t.ex. så kallade servicegaranter, som sköter många av de uppgifter som åligger arbetsledaren. Oavsett vem som är arbetsledare har alltid arbetsgivaren huvudansvaret för arbetsmiljön.

I avsnittet ovan framhålls att arbetsledarskapet är en viktig arbetsmiljöfråga. I enkäten till arbetsgivarna ställdes frågor om vem som tilldelats uppgiften som arbetsledare och om det ges något stöd till brukaren/ställföreträdaren om denne innehar denna uppgift.

Det föreligger en stor skillnad mellan kommunerna och de övriga arbetsgivarna vad gäller brukarens roll gentemot assistenterna. I kommunerna är inte brukaren arbetsledare, utan den uppgiften åvilar, som framgått tidigare, en kommunal tjänsteman. Tabellen nedan redovisar förhållandet för gruppen övriga arbetsgivare.

Tabell 2. Vem har uppgiften som arbetsledare för de personliga assistenter som är anställda i er verksamhet?

	Procent
Oftast brukaren/ställföreträdaren	64
Oftast person anställd av arbetsgivaren	27
Annan	2
Lika ofta brukaren/ställföreträdaren som person anställd av arbetsgivaren	6

I närmare två tredjedelar av svaren anges brukaren eller en ställföreträdare som arbetsledare. En dryg fjärdedel uppger att den funktionen innehas av personal anställd av arbetsgivaren. Det skiljer sig dock en smula mellan de olika kategorierna inom gruppen övriga arbetsgivare. Vid en ytterligare nedbrytning av

tabellen framgår att i de privata företagen är drygt hälften av arbetsledarna anställd personal medan brukarna/ställföreträdarna till mycket stor del är arbetsledare inom kooperativ och när den assistansberättigade har arbetsgivaransvaret för sina personliga assistenter.

Tabell 3. Erbjuder ni som arbetsgivare stöd till brukare/ställföreträdare i de situationer de har uppgiften som arbetsledare för de personliga assistenterna? (I kommunenkäten formulerades frågan enligt följande: erbjuder ni som arbetsgivare stöd till brukaren/ställföreträdaren om denne handleder de personliga assistenterna på arbetsplatsen?).

	Kommuner Procent	Övriga arbetsgivare Procent
1 Ja	35	79
2 Nej	61	10
1+2	4	10
Total*	100	100

Siffrorna är avrundade varför adderade tal ibland ej blir 100%

Trots skillnader i formuleringen av frågan bedömer vi att svaren kan sammanföras i en gemensam tabell.

Det bör påpekas att begreppet "handleder" inte var tillräckligt tydligt. Några menade att det är arbetsledaren som handleder assistenterna och att uppgiften därmed inte kan ligga på brukaren.

Nästan 80 procent av gruppen övriga arbetsgivare ger stöd till brukaren, i dennes egenskap av arbetsledare. Motsvarande siffra för kommunerna när brukaren handleder sina assistenter är drygt 30 procent. Det är möjligt att antalet vore något högre om inte de nämnda missförstånden hade skett.

Arbetsgivarna ombads att ge exempel på stöd som de erbjuder arbetsledaren eller den som handleder assistenterna. Enkätsvaren från de övriga arbetsgivarna ger en lång lista av åtgärder. Mycket

av stödet handlar om rådgivning. Brukaren har, i sin roll som arbetsledare, möjlighet att vända sig till arbetsgivaren för att få hjälp i olika situationer som rör arbetsledarfrågor. Vissa arbetsgivare erbjuder rådgivning dygnet runt. Det förekommer att extern rådgivning köps in. Praktisk hjälp lämnas också. Det kan gälla vid rekrytering, schemaläggning, personalmöten, uppsägningar och för att sköta vissa administrativa uppgifter. Vidare arrangeras arbetsledarutbildningar.

Även kommunerna gav olika exempel på stöd för att brukaren bättre skall kunna handleda assistenterna. Nämnas kan samtalsstöd, kurser och temadagar samt olika former av administrativt stöd. Några kommuner svarade att det ännu inte funnits behov av stöd men att det utgår i den mån det efterfrågas. I kapitlet som behandlar utbildning återkommer vi till frågan om stöd till arbetsledaren men då i form av utbildningsinsatser.

4.6 Hur ser de personliga assistenterna på sitt arbete?

För att arbetsgruppen skall kunna lägga förslag som underlättar rekryteringen av personliga assistenter, krävs naturligtvis kunskap om hur assistenterna själva ser på sitt arbete. Arbetsgruppen har därför tagit del av olika rapporter och undersökningar som rör arbetsvillkoren för de personliga assistenterna. Vidare har arbetsgruppen genomfört två gruppintervjuer med assistenter.

4.6.1 Externa undersökningar och rapporter

I urvalet av undersökningar och rapporter har arbetsgruppen endast tagit del av sådant som explicit rör de personliga assistenternas arbetsvillkor.

Följande rapporter har arbetsgruppen särskilt studerat:

- Cecilia Fyring, Henrik Hindmarsh och Marika Lindekrantz 1999. Bara vara någons händer. En intervjuundersökning om personliga assistenters arbetssituation.
- Gerd Ahlström, Gunvor Sundmark, Johanna Wetterstrand. Upplevelser av att arbeta som personlig assistent. Habiliteringens forskningscentrum i Örebro.
- Gerd Ahlström, Pia Klinkert. Den svåra balansgången– personliga assistenters möjligheter att tillämpa de etiska värdegrunderna i LSS. Habiliteringens forskningscentrum i Örebro.
- Enkät om psykosociala arbetsförhållanden i Brukarkooperativet JAG. Brukarkooperativet JAG.
- Monica Larsson. Forskningsprojekt rörande personliga assistenters arbetsförhållanden. Intervjuer och enkäter. Centrum för handikapp- och rehabiliteringsforskning i Malmö.

Det är svårt att generalisera och dra några bestämda slutsatser utifrån dessa rapporter, men det finns förhållanden som ofta lyfts fram av assistenterna. Ett av dessa rör behovet av ytterligare kunskaper. Många assistenter som blir intervjuade i rapporterna vill veta mer om sjukdomar och funktionshinder, som är aktuella i deras arbetssituation. Ett annat önskat utbildningsämne är lyftteknik. Kunskapsbristen leder till att en hel del assistenter känner sig osäkra inför olika arbetsuppgifter. Många efterlyser också utbildningar om de lagar och regler som styr själva insatsen personlig assistans.

Ett annat problem som tas upp i studierna är att arbetet som personlig assistent kan upplevas som ensamt, i så måtto att man saknar kontakter med arbetskamrater.

I rapporterna efterlyser många assistenter en uppbackande organisation, dit man kan vända sig för att få råd och hjälp. Det kan t.ex. handla om arbetstider och hur mycket övertid man får arbeta.

Det framgår av studierna att det kan vara svårt att förklara och definiera assistentyrket, i synnerhet i relation till brukaren.

Uppfattas yrkesrollen som oklar riskerar konflikter att uppstå mellan brukare och assistenter. Samtidigt anser assistenterna att de gör stor nytta. Följande citat från rapporten Bara vara någons händer beskriver tydligt detta förhållande.

Trots att assistentjobbet för de flesta endast är ett deltidsarbete tycktes engagemanget vara starkt hos de assistenter vi träffade. Något som självklart hör ihop med känslan av meningsfullhet. De flesta hade en tydlig bild av betydelsen av personlig assistans och kände att de bidrog till detta oberoende liv. De flesta tyckte även att arbetet var lärorikt och bidrog till deras personliga utveckling.

Trots detta anser många assistenter att de har ett lågstatusyrke.

I en enkät om psykosociala arbetsförhållanden inom brukar kooperativet JAG, har assistenterna fått svara på ett antal frågor om hur de upplever sitt arbete. Enkäten skickades till 1061 personliga assistenter och 827 besvarade den. Över 90 procent av intervjupersonerna uppger att de har en bra kontakt med brukaren. Nära 90 procent anser att de förmår uppfylla de krav som ställs på dem i arbetet. Detta speglar ett arbete med god kommunikation och där yrkesrollen tycks vara klar. En majoritet av intervjupersonerna var också nöjda med både introduktion och fortbildning.

Monica Larssons forskning omfattar assistenter verksamma i Malmö, Lund och Trelleborg. Av intervjuerna framgår att de som tidigare har arbetat inom vård och omsorg tycker att de nu har större möjligheter att tillsammans med brukaren påverka arbetet. Många upplever en större variation i arbetsuppgifter och frånvaro av personalkonflikter och långdragna möten. De menar att det går att bestämma saker utan att behöva diskutera allt. Det är snabba och informella beslutsvägar.

Få av de intervjuade assistenterna tycker att arbetet är fysiskt betungande. Däremot kan oklarheter i vad assistansen skall innehålla kännas psykiskt betungande. Några av assistenterna anser att de får för lite stöd av arbetsgivarna. Monica Larsson framhåller att det finns risk för att den professionalisering som

pågår inom vård- och servicearbete står i strid med intentionerna bakom assistansen, där brukarens vilja skall styra arbetet.

I sin forskning har Monica Larsson funnit problem i själva implementeringen av assistansreformen. Kommunerna organiserar ofta den personliga assistansen efter samma mönster som hemtjänsten, vilket kan skapa organisatoriska problem för assistansen.

Svenska Kommunalarbetareförbundet startade 1999 ett projekt som gäller personliga assistenters arbetsförhållanden. Inom ramen för detta projekt har man bl.a. genomfört fyra konferenser där 150 assistenter deltog. Vid dessa träffar är det i första hand följande problemområden som assistenterna lyft fram:

- Otrygghet i anställningen. Det gäller både att grunderna för uppsägning är svagare än lagstiftningen och de korta uppsägningstiderna.
- Osäkerhet när det gäller arbetsuppgifterna och arbetsmiljön. Många assistenter vet inte vilka arbetsuppgifter de skall utföra och vad de har rätt att neka att göra i sitt arbete. Problem med okunniga arbetsledare.
- Personliga assistenter kan känna sig ensamma i sitt arbete när de inte har några arbetskamrater. De har ingen att rådfråga. De saknar många gånger handledning.
- Lönen upplevs vara mycket låg. Den sätts många gånger generellt utan hänsyn till att assistenter kan ha olika uppgifter, som motiverar skilda löner.
- Utbildning. Det framförs önskemål om grundutbildning för assistenter. Framför allt gäller dock önskemålen bättre fortbildningsmöjligheter.

4.6.2 Arbetsgruppens intervjuer

Arbetsgruppen såg ett behov av att komplettera dessa externa kunskapskällor med en egen undersökning. Två gruppintervjuer genomfördes med sammanlagt 13 personliga assistenter. Sådana

intervjuer ger naturligtvis inga statistiskt relevanta uppgifter. Gruppssamtalets möjligheter till fördjupning gav dock arbetsgruppen bättre kunskaper om viktiga förhållanden i de personliga assistenternas arbete.

Här ges en sammanfattande redovisning av gruppintervjuerna. En mer omfattande rapport finns i arbetsgruppens underlagsmaterial, som överlämnats till socialdepartementet.

Det fanns en samstämmighet bland deltagarna att det inte går att enkelt karaktärisera själva yrket personlig assistent. Uttrycket att assistenten är brukarens armar och ben avvisades eftersom de ansåg att assistansarbetet innehåller mycket mer. Det är dock inget värdeyrke. Mer relevant är att framhålla att en personlig assistent skall hjälpa till att göra det som brukaren skulle göra om han eller hon inte hade sitt funktionshinder.

Det positiva med yrket är att man som assistent vet att man gör nytta, arbetet känns meningsfullt. Yrket leder också till att man utvecklas som människa och lär känna sig själv bättre. Yrket är också mycket flexibelt. Betydelsen av en bra personkemi underströks i intervjuerna.

Det negativa med yrket är att man inte har arbetskamrater. När man arbetar så nära brukaren skulle det kännas bra att ibland ha andra assistenter att samtala med. Assistenterna diskuterade i det sammanhanget om det finns en risk att man kränker brukarens integritet, om man genomför personalträffar utan denne. Deltagarna var inte helt överens i frågan. De flesta ansåg att något sådant inte skulle inträffa. Dessa träffar med andra assistenter behöver inte vara formella, utan kan innebära att man sitter och pratar över en kopp kaffe.

Den låga lönen framhölls som något negativt. Det är svårt att rekrytera personer när lönen är så låg. Vidare bör det finnas möjligheter till en löneutveckling. De som stannar länge i sitt arbete måste känna att de får något utbyte av det. Det innebär att de bör få högre lön och/eller andra förmåner som t. ex. längre semester. Systemet med visstids- och timanställning uppfattades som negativt. Det skapar en ekonomisk otrygghet och konse-

kvansen kan bl.a. bli svårigheter att få ta banklån eller teckna telefonabonnemang.

De deltagande assistenterna såg inget behov av en grundutbildning till personlig assistent. Däremot underströks betydelsen av kontinuerliga fortbildningar. Dessa fortbildningar bör både ta upp lagstiftning, etik och mer praktiska ämnen som direkt rör arbetet. Det viktiga för att kunna fungera i yrket är rätt människosyn. Det är också viktigt med en bra introduktion i arbetet.

Många brukare behöver bättre kunskaper i att fungera som arbetsledare, menade de deltagande assistenterna. Därför framhölls behovet av utbildningar både för brukare och assistenter.

De assistenter som hade kommunen som arbetsgivare upplevde att det av organisatoriska skäl är svårt i kommunikationen med den kommunale arbetsledaren. Det är ett långt avstånd till denne och det saknas kunskap om vad assistansarbetet innebär. Yrket jämförs allt för ofta med en anställning i hemtjänsten.

Vid diskussionen om vad som behöver göras för att underlätta en framtida rekrytering av assistenter, fick höjd lön och möjligheter till löneutveckling prioritet. Vidare föreslogs informationsinsatser för att beskriva vad själva yrket innebär. Yrket bör också ges en tydligare profil, vilket skulle ge en bättre förståelse för arbetet som personlig assistent.

5 Utbildningsfrågor

I detta kapitel beskrivs de olika utbildningar som vänder sig till personliga assistenter. Förekomsten av utbildning är självfallet en viktig faktor för att bedöma förutsättningarna att rekrytera till yrket. Både grundutbildningar och fortbildningar som arrangeras av arbetsgivarna liksom arbetsledarutbildningar belyses.

5.1 Grundutbildning

5.1.1 Allmänt om grundutbildning

Det finns inget formellt utbildningskrav för att få arbeta som personlig assistent. Från brukarnas organisationer framhålls att det måste vara den enskilde brukarens behov som avgör vilka kunskaper och färdigheter assistenten skall ha. Arbetsuppgifterna varierar mellan brukarna och det är svårt att formulera några generella kompetens- eller utbildningskrav som skall gälla för en personlig assistent. Många brukare menar också att vård- och omsorgsutbildningar kan vara till förfång i arbetssituationen om assistenterna blir präglade i ett omsorgstänkande. Som framgår längre fram i detta kapitel arrangerar flera assistansanordnare fortbildningar för att de personliga assistenterna skall erhålla den nödvändiga kompetensen.

För personliga assistenter som anställs i kommunerna enligt det s.k. HÖK-avtalet ställs dock krav på omvårdnadskompetens. Kommunerna utgår då från vad som stadgas i socialtjänstlagen, om att personalen skall ha lämplig utbildning och erfarenhet och

reglerna i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som fastslår att det skall finnas den personal som behövs för att ett gott stöd och en god service skall kunna ges till människor med funktionshinder. I förarbetena till LSS påtalas också att personalen skall ha den utbildning och erfarenhet som kan krävas för varje specifik uppgift.

Olika utbildningsanordnare erbjuder i dag grundutbildningar för personliga assistenter. I några kommuner sker det inom ramen för vårdgymnasiernas utbildningsprogram. I t.ex. Lycksele kommun genomförs utbildningar i samverkan med arbetsförmedlingen. Ett annat exempel utgörs av Huddinge kommun som arrangerar en utbildning av personliga assistenter som omfattar drygt 140 timmar med följande ämnesinriktning:

- psykologi,
- etik och livsfrågor,
- tandvård,
- omvårdnad.

I några kommuner har också studieförbund erbjudit grundläggande assistansutbildningar. Arbetsgruppen har inte gjort någon närmare kartläggning av de utbildningar som sker lokalt via kommuner eller andra men fått översiktlig information genom enkäterna och kontakter med assistansanordnare.

5.1.2 Assistansutbildning inom folkhögskolor

Den mest omfattande satsningen på grundutbildning står vissa folkhögskolor för.

Arbetsgruppen genomförde en telefonenkät till dessa, som vi kortfattat redovisar nedan.

19 folkhögskolor erbjuder assistansutbildningar. Följande 15 folkhögskolor deltog i telefonintervjun: Birka, Fellingsbro, Framnäs, Fristad, Furuboda, Glimåkra, Härnösand, Karlskoga,

Oskarshamn, Sjövik, Solvik, Sundsgården, Valjeviken, Västanvik och Ädelfors.

Ungefär hälften av dessa skolor bygger på kristen grund medan övriga har arbetarrörelsen, landsting, region och olika organisationer som huvudman.

De allra flesta skolor erbjuder en ettårig utbildning till personlig assistent, men det finns en skola som erbjuder två utbildningar om vardera en termin, en assistent- och en omvårdnads-kurs. Ett par skolor erbjuder utbildningar på två år. På en skola finns utbildning enbart för döva, vilken är tre terminer.

Två skolor inkluderar även utbildning i gymnasieskolans kärnämnen i assistentutbildningen. Vidare ger en av utbildningarna vårdbiträdesbehörighet och ytterligare en behörighet som undersköterska. Övriga kan beskrivas som specifika assistentutbildningar. De berörda folkhögskolorna har sedan tidigare haft kurser som vänder sig till elever med vissa bestämda funktionshinder, vilket på olika sätt präglar inriktningen på assistansutbildningarna.

Några skolor har anordnat sin utbildning under många år. Den äldsta utbildningen är nio år. Det finns också folkhögskolor som helt nyligen startat assistansutbildningen.

De flesta skolor tar in mellan 16–20 studerande per kurs och alla har fler sökande än utbildningsplatser. En skola har upp till 80 sökande till sina 18 platser. Det är mycket få avhopp under utbildningen. Orsaken härför kan vara att skolorna gör urval för att få personer som de bedömer som lämpliga för yrket. Kvinnorna dominerar stort bland eleverna.

Det är en heterogen grupp som genomgår utbildningarna. Många av dem som söker sig till utbildningen vill byta arbete eller är arbetslösa. Några av eleverna har tidigare arbetat som personliga assistenter och söker sig till utbildningen för att förkovra sig. I övrigt varierar yrkesbakgrunden, men många har tidigare arbetat i yrken med vårdinriktning.

De som söker till utbildningarna vill ha ett yrke där man har mycket kontakt med andra människor. Efter att eleverna slutfört sin utbildning uppges de allra flesta direkt få ett arbete. Det

framgår dock inte av svaren hur många som är anställda som personliga assistenter en viss tid efter avslutad utbildning. Eftersom två folkhögskolor har utbildningar som ger behörighet att arbeta som vårdbiträde respektive undersköterska, bör det också avspeglas i yrkesvalet.

Många skolor uppger att de samarbetar med brukarorganisationer.

Skolorna anser att psykologi, etik och praktiska ämnen är de viktigaste ämnena och ingår därför mest frekvent i utbildningen. Även omsorg, hälsa och livsfrågor nämns som viktiga inslag.

Skolorna uppger att de i första hand vill lära ut om bemötande gentemot brukaren och hur brukarens integritet skall värnas.

Samtliga skolor har under utbildningstiden minst en praktikperiod på 3–6 veckor. Eleverna gör flera studiebesök under studietiden.

Anledningen till att skolorna startade assistansutbildningen varierar. Gemensamt för de flesta är att de sedan tidigare har en stor andel studerande med funktionshinder. De har även uppmärksammat att det finns ett stort behov av personliga assistenter. Flera skolor vill också ändra på det faktum att det inte krävs någon formell utbildning för att arbeta som personlig assistent. De framhåller också att eleverna är mycket nöjda med den utbildning som de har genomgått.

Assistansföretaget "Argolis och Marks assistans" planerar tillsammans med Fristads folkhögskola en assistansutbildning för hösten 2001. Denna utbildning skall utformas så att det skall vara möjligt att bedriva studierna samtidigt som man arbetar som personlig assistent och beskrivs som en påbyggnadsutbildning. När rapporten skrivs är det inte känt hur planerna har fullföljts.

5.2 Introduktion och fortbildning

Flertalet arbetsgivare uppger att de erbjuder sina assistenter olika former av introduktioner och fortbildningar. Dessa finansieras huvudsakligen genom att delar av den statliga assistansersättningen används för ändamålet.

5.2.1 Introduktion för nyanställda assistenter

Som nyanställd personlig assistent måste man naturligtvis lära sig de särskilda färdigheter som är basala för att assistansen skall fungera. Denna introduktion är helt individuell och utformas utifrån brukarens behov och assistentens förutsättningar. Utöver en praktiskt inriktad träning i arbetsuppgifterna, erbjuds ofta en mer generell introduktionsutbildning. För att illustrera vad vi avser vill vi ge några exempel.

Kommunerna

I Svenska Kommunförbundets rapport Personlig assistans – hur få god kvalitet, anges vissa baskunskaper som förbundet ser som viktiga för att kunna arbeta som personlig assistent. Det handlar om:

- Hur ser den lagstiftning ut som reglerar assistansen och vilka värderingar och synsätt präglar lagstiftningen?
- Etik och moral – För vems skull gör man det man gör, vems värderingar gäller?
- Viss psykologisk kunskap samt kunskap om samarbete och krishantering.
- Konflikt- och stresshantering.
- Kunskap om funktionshindrades villkor i samhället – både i allmänhet och för den specifika funktionsnedsättning som assistenten kommer att möta hos den enskilde brukaren.
- Ergonomi och hjälpmedelskunskap.

- Första hjälpen.

I första hand är det tänkt att dessa baskunskaper skall ges i samband med en introduktionsutbildning. I den ovan nämnda rapporten lämnas en modell för en utbildning på fyra halvdagar. Denna allmänna utbildning skall kompletteras med en individanpassad introduktion. Det framgår inte av vår enkät hur många kommuner som valt denna modell. Däremot svarar en del kommuner att de anordnar introduktionsutbildningar för assistenterna.

Övriga arbetsgivare

För de övriga driftsformerna, kooperativ, andra företag och enskilda arbetsgivare, förekommer mycket olika lösningar vid introduktionen av nyanställda. Vissa har formaliserade utbildningar som vänder sig till alla nyanställda medan andra har ett mer informellt system för introduktionen.

I vår enkät till arbetsgivare ges några exempel på introduktionskurser som arrangeras för assistenterna. Dessa är

- Introduktion tillsammans med erfaren personlig assistent.
- Hur man som assistent skall fungera på arbetet.
- Innebörden av LSS.

Vi har kompletterat dessa uppgifter genom direkta kontakter med kooperativ och företag för att få mer uttömmande exempel.

Brukarkooperativet Lila (34 medlemmar) kallar samtliga nyanställda till ett halvdagsmöte. Detta introduktionsmöte är en komplettering till den information som lämnas vid anställningstillfället. Vid mötet går man igenom verksamhetens uppbyggnad, lagstiftningen som ligger till grund för personlig assistans, kollektivavtal, rutiner och försäkringar. Dessutom diskuteras vissa policyfrågor.

Brukarkooperativet JAG (300 medlemmar) har en introduktionsdag. Där görs en genomgång av vad personlig assistans är,

vilken ideologi som ligger till grund för JAGs verksamhet och de lagar och regler som styr assistansen. Medlemmarna i kooperativet JAG kan teckna en utbildningsgaranti med kooperativet. Då gäller att de flesta assistenter kan få en introduktion i minst en vecka. I vissa fall sträcker sig introduktionen till fyra veckor.

Vad som utmärker introduktionen vid dessa båda kooperativ är att frågor om ideologi och policy ges ett stort utrymme. Utgångspunkten är att den som arbetar som personlig assistent behöver ha kunskaper om LSS och även dela det synsätt om brukarens rätt att själv styra över sitt liv, som präglar lagen.

Assistansforum Z AB är ett litet assistansföretag med sju brukare. Företaget har ingen allmän introduktion, utan kallar den nyanställda till en träff, för en genomgång av lagar och regler och andra frågor som rör arbetsförhållanden. Innan en anställning blir aktuell har den sökande kallats till tre träffar, där man går igenom hur det är att arbeta som personlig assistent och lär känna brukaren.

”Argolis och Marks assistans” tillhör ett av de större assistansföretagen med 164 brukare. Företaget introducerar nya assistenter genom att inbjuda till en basutbildning under två dagar. Utbildningen inleds med föreläsningar om moral och etik samt så kallat positivt tänkande. Vidare görs en genomgång av bl.a. sekretessregler och försäkringsfrågor.

5.2.2 Fortbildning

Många arbetsgivare erbjuder fortbildningar som både ger konkret kunskap om förhållanden som rör den enskilde brukaren och en mer allmän kunskap i skilda ämnen med anknytning till assistansen. Av våra enkäter till kommuner och övriga arbetsgivare framgår att det handlar om en mångfacetterad utbildningsverksamhet.

Kommunerna

I rapporten Personlig assistans – hur få en god kvalitet? påpekas att arbetsgivaren skall se till att de personliga assistenterna får den fortbildning som krävs för att kunna utföra assistansen på bästa möjliga sätt. Vidare framhålls att assistenter från olika brukare bör genomgå fortbildningen gemensamt, för att därmed stärka yrkeskänslan. Det påpekas att hänsyn då måste tas till brukarens integritet. För att få en god kontinuitet i utbildningen, bör fortbildningarna schemaläggas. Vad som också lyfts fram som viktiga komponenter i en fortbildningsprocess är handledning av en opartisk professionell person utanför den egentliga kommunala organisationen, arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal.

I arbetsgruppens enkät frågades om förekomsten av fortbildning för de personliga assistenterna.

Tabell 4. Erbjuder kommunerna i sin egenskap av arbetsgivare planerad och regelbunden fortbildning för personliga assistenter?

	Procent
Ja	68
Nej	32
Total	100

Som framgår av tabellen erbjuder flertalet en planerad och regelbunden fortbildning för sina assistenter, nästan två tredjedelar av kommunerna. Knappt 30 procent har svarat nekande på frågan. Vissa av dem som svarat nekande genomför dock fortbildningar för assistenterna men de uppges inte vara planerade och regelbundna. Några kommuner skriver att de erbjuder fortbildning vid behov.

I svaren lyftes följande fram som exempel på fortbildningar:

- utbildning i lyftteknik,
- utbildning relaterad till brukarens funktionshinder och sjukdom,
- utbildning i hjärt- lungräddning, munvård, vård i livets slutskede och psykiatri,
- allmän inriktad utbildning för personliga assistenter, t.ex. om förhållningssätt, lagar och regler på det aktuella området.

Vissa kommuner kommenterar att de personliga assistenterna omfattas av det fortbildningsprogram som övrig personal inom kommunal vård och omsorg erbjuds.

För att närmare visa bredden i kommunernas fortbildning ges här några exempel.

Tidaholms kommun arrangerar fem olika temadagar som riktar sig till personliga assistenter. Dagarna ger kunskaper om olika funktionshinder och sjukdomar som t.ex. demens och multipel skleros. Vidare ingår anhörigstöd och stresshantering.

Lidköpings kommun erbjuder 5-poängs fortbildning vid högskolan i Skövde samt ett antal endagars föreläsningar i olika ämnen.

Vänersborgs kommun har ansökt om medel från EU:s Växtkraft mål 3 för utbildning av personliga assistenter. Utbildningen beräknas för 100 deltagare och skall i tid omfatta fem halvdagar och två heldagar.

Kommunförbundet i Kronoberg har, med delfinansiering via Växtkraft mål 4, genomfört ett nätverksprojekt med syfte att stärka de personliga assistenterna och LSS-handläggarna/arbetsledarna både på det personliga och yrkesmässiga planet. Målet är att höja kvaliteten för brukarna. Totalt har 100 personer deltagit i olika träffar.

Kommunförbundet i Skaraborg inbjöd tillsammans med högskolan i Skövde kommunalt anställda personliga assistenter i Skaraborg till en kurs som ger 5 högskolepoäng. Den genomfördes under våren 2001 med kursträffar en dag per vecka.

Övriga arbetsgivare

Tabell 5. Erbjuder ni som arbetsgivare planerad och regelbunden fortbildning för de assistenter som är anställda i er verksamhet?

	Procent
Ja	70
Nej	30
Total	100

Som framgår uppger 70 procent att de erbjuder en planerad och regelbunden fortbildning. Bland övriga 30 procent finns arbetsgivare som inte ger sina assistenter någon fortbildning alls och sådana som har en mer informell inställning och anslår medel för utbildningar när behov uppkommer eller om det framförs önskemål.

Fortbildningen är ibland inriktad på ett specifikt funktionshinder, i andra fall helt relaterad till en enskild brukares behov. Ibland ordnas fortbildningar genom seminarier och externa kurser.

I enkätsvaren gavs följande exempel på fortbildningar:

- Kunskap om specifika diagnoser.
- Kunskap om rullstolsteknik.
- Kunskap om förflyttningsteknik.
- Utbildning om autism.
- Rådgivning av dietist.
- Teckenspråk.
- Hjärt- och lungräddning.
- Vård i livets slutskede.
- Du och din brukare.
- Etik i omvårdnaden.
- Bemötande och kommunikation.

Utöver dessa exempel från enkäten beskrivs i det följande den fortbildningsverksamhet som några kooperativa och andra företag bedriver.

Kooperativet Lila ger varje vår och höst ut ett utbildningskompendium, där kooperativets utbildningar presenteras. För våren 2001 erbjöds utbildning i:

- Första hjälpen.
- Ergonomi.
- Hjärt- och lungräddning.
- Arbetsmiljö för arbetsledare och assistenter, grundkurs.
- Arbetsmiljö för arbetsledare och assistenter, fortsättningskurs.
- Din pension.
- Alternativ och kompletterande kommunikation.
- Inspirationsdag.

Stiftelsen JAG har en omfattande fortbildning med föreläsningar som även vänder sig till utomstående. JAG arrangerar två till fyra gånger per halvår en längre assistanskurs på tre dagar. Vidare inbjuder kooperativet till föreläsningar. Fortbildningarna rör följande ämnen:

- Hjärnans funktion och hjärnskador.
- Rörelsehinder och metoder för rörelseträning.
- Talskador och andra kommunikationshinder.
- Synskador.
- Hörselskador.
- Epilepsi.
- Autism.
- Assistans till person med nedsatt förmåga att tugga, svälja m.m.
- Assistans till person med nedsatt andningsfunktion.
- Kvalificerad omvårdnad.
- Tekniska hjälpmedel.

Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar, RBU, arrangerar tillsammans med företaget Bosse Råd och Stöd & Kunskapscenter gemensamma fortbildningar för assistenter och

föräldrar. Dessa kurser skall ses som både assistansutbildning och utbildning av föräldrar i deras egenskap av arbetsledare.

Assistansforum tillhör den kategori av arbetsgivare som uppger att de inte har någon planerad och regelbunden fortbildning av sina assistenter men som ger möjligheter till sådan när önskemål framförs. Fortbildningarna behöver då inte anknyta till något ämne som direkt kan relateras till arbetsuppgifterna utan även syfta till att mer allmänt utveckla assistenterna i yrket.

5.2.3 Utbildning av arbetsledare

Under denna rubrik kommenteras även kommunernas utbildning av brukare som handleder personliga assistenter.

Av våra enkäter framgår att en del kommuner erbjuder brukare som handleder personliga assistenter kurser och temadagar. Enkätsvaren ger dock inget besked om vad dessa kurser innehåller.

De flesta i gruppen övriga arbetsgivare uppger att de arrangerar utbildningar för brukarna i deras egenskap av arbetsledare. Utbildningarna uppges ha bl.a. följande inriktningar: att anställa assistenter, det goda samtalet, relationer brukare/assistenter, allmänt om att fungera som arbetsledare samt kunskaper om det egna funktionshindret och dess effekter.

År 2001 inbjöd Kooperativet Lila till två arbetsmiljöutbildningar för både assistenter och arbetsledare. Vidare arrangerades en "inspirationsdag", där en brukare med lång erfarenhet som arbetsledare för personliga assistenter berättade om hur man bygger upp och behåller en bra assistans.

De ovan nämnda utbildningar som RBU arrangerar tillsammans med Bosse Råd och Stöd har som en av sina uppgifter att ge föräldrarna bättre kunskaper i att fungera som arbetsledare. Vid dessa utbildningar får deltagarna lära sig att bli säkrare i sin roll som arbetsledare och hur man kan skapa en bra kommunikation mellan arbetsledare och assistenter.

Inom kooperativet JAG finns så kallade servicegaranter, som sköter många av de uppgifter som åligger arbetsledaren. För att stärka dem i deras arbete inbjuder JAG till utbildningar i rollen som servicegarant. Under våren 2001 arrangerades två servicegarantdagrar och två fördjupningskurser för servicegaranter. Vid dessa kurser får servicegaranten utbildning i arbetslagstiftning, schemaläggning, tidrapportering och de regler som gäller för assistansersättningen. Vidare behandlas arbetsledarrollen och samarbetet med brukaren och övriga assistenter. Alla servicegaranter är också assistenter och erbjuds att delta på de kompetenshöjande assistanskurserna.

Kooperativet STIL arrangerar arbetsledarutbildningar vid sex tillfällen med obligatorisk uppföljning. Vid dessa utbildningar behandlas följande ämnen:

- STIL:s organisation och ideologi. Vad innebär personlig assistans och hur kan den användas? Arbetsrelationer och samarbete/konflikthantering.
- Assistanstimmar och assistansersättning. Behovsanalys och beräkning av timmar, arbetsbeskrivning, platsannonsering, anställningsintervjuer och medarbetarsamtal.
- Kommentarer och diskussion kring socialtjänstlagen, LSS samt lagen om assistansersättning. Avtal samt lagar och regler inom arbetsrätten.
- Den fysiska och sociala arbetsmiljön. Arbetsmiljölagen, förordningar och allmänna råd inom arbetsmiljöområdet. Introduktion och utbildning av assistenter.
- Praktiska övningar, i form av fejkade intervjuer.
- Peer Support- vad innebär detta. Praktisk övning där man i gruppen delar med sig av erfarenheter.

Göteborgskooperativet för Independent Living, GIL arrangerar veckokurser för sina arbetsledare, som tar upp frågor som rör

- självbestämmande,
- praktiska frågor för arbetsledaren,
- rekrytering av assistenter,

- avtal och löner,
- hur gör man om brukare och assistent inte trivs ihop,
- arbetsmiljö- lagar och praktik,
- administration,
- vad säger LSS och socialtjänstlagen,
- Independent Living- perspektivet.

6 Rekrytering av personliga assistenter

I detta avsnitt skall situationen vad gäller rekryteringen av personliga assistenter beskrivas. Förutom en ren lägesbeskrivning redovisas också olika kommentarer från arbetsgivare, assistenter och andra som haft synpunkter att förmedla i ämnet. Den främsta kunskapskällan har varit enkäten till arbetsgivarna.

Tabell 6. Hur bedömer ni förutsättningarna att rekrytera personliga assistenter?

	Kommuner	Övriga arbetsgivare
	Procent	Procent
1 Det är generellt svårt att rekrytera assistenter	34	54
2 Det är oftast svårt att rekrytera assistenter till vissa enskilda brukare	41	32
3 Det är oftast svårt att rekrytera assistenter till vissa grupper av brukare	2	6
4 Det är inte svårt att rekrytera assistenter	7	0
1+2	10	4
1+3	1	3
2+3	5	0
Total*	100	100

*Siffrorna är avrundade, varför adderade tal ibland ej blir 100 procent

En majoritet av arbetsgivarna anser att det är svårt att rekrytera assistenter. Av kommunerna uppger 7 procent att rekryteringen inte är svår medan ingen i gruppen övriga arbetsgivare anser det. För de övriga arbetsgivarna är det i första hand ett generellt problem medan drygt 40 procent av kommunerna i stället uppger att det oftast är svårt att tillsätta tjänster för vissa brukare.

Kolumnerna som anges med 1+2, 1+3 och 2+3 redovisar de arbetsgivare som kryssat för två alternativ. 10 procent av kommunerna anser således att det både är ett generellt problem att rekrytera men också att det är svårt för vissa brukare att få assistenter.

Arbetsgivarna fick även kommentera sitt svar på frågan. Flera orsaker till rekryteringsproblemen nämns. De vanligaste svaren är att många tjänster är på deltid och att arbetstiderna är oregelbundna, vilket gör dem mindre attraktiva. Brukare som har få timmar har svårast att få assistenter. Det är också svårt att rekrytera till brukare som behöver personal med särskilda kvalifikationer. Vissa kommuner påpekar att geografiska skäl kan lägga hinder i vägen vid rekryteringen. Bor brukaren långt ifrån en tätort kan det skapa svårigheter när lediga tjänster skall tillsättas. Detta är ett problem som även i andra sammanhang har påtalats för arbetsgruppen.

Regionala och lokala skillnader

I direktiven till vårt arbete framhålls att arbetsgruppen skall beskriva det nuvarande rekryteringsläget regionalt och lokalt. Det underlag gruppen haft för denna fråga är uppgifterna från vår enkät. Enkätsvaren visar inte på några typiska regionala skillnader. Några exempel får illustrera detta. Glesbygdskommuner som Åsele och Härjedalen svarar att det generellt är svårt att rekrytera assistenter. Nordanstig och Storuman bedömer att rekryteringen är svår till vissa enskilda brukare. Stadsdelsförvaltningarna i Göteborgs kommun ger inbördes helt olika svar. Några förvaltningar menar att rekryteringssvårigheterna är gene-

rella, andra att det är svårt till vissa enskilda brukare och en förvaltning anser att det inte alls är svårt att rekrytera assistenter. Samma splittrade bild ges från Malmö kommun. Antingen är det svårt rent generellt eller också gäller det enskilda brukare.

En reservation bör göras för Stockholmsområdet. Enkätsvaren tyder på att det är ett generellt problem i hela Stockholm att finna assistenter. Detta bekräftas också av andra kontakter arbetsgruppen haft med arbetsgivare, brukare och assistenter. Löneläget för assistenter är också något högre i Stockholm än i övriga landet, vilket ytterligare styrker antagandet om problemen i Stockholm.

Vad som vidare framkommit är att det finns renodlade glesbygdsproblem i samband med rekryteringen. Ett återkommande mönster är svårigheterna att rekrytera assistenter åt brukare som bor långt ifrån en tätort.

Det är av intresse att studera utvecklingen över tiden vad avser rekryteringen. En allmän uppfattning är att läget försämrats under det senaste året.

Förändringar i möjligheten att rekrytera assistenter

Tabell 7. Har det blivit lättare eller svårare det senaste året att rekrytera personliga assistenter?

	Kommuner Procent	Övriga arbetsgivare Procent
Mycket lättare	1	0
Något lättare	6	4
Varken lättare eller svårare	34	30
Något svårare	36	39
Mycket svårare	21	27
Total*	100	100

*Siffrorna är avrundade varför adderade tal ibland ej blir 100 procent

De flesta arbetsgivare uppger att det har blivit något eller mycket svårare att rekrytera assistenter. Den bild som i olika sammanhang målats upp av ökade rekryteringssvårigheter tycks med andra ord stämma. Samtidigt upplever en tredjedel av både kommuner och gruppen övriga arbetsgivare att det varken blivit svårare eller lättare att rekrytera assistenter. Detta senare kan tyda på att rekryteringssvårigheterna inte bara sammanhänger med den förbättrade konjunkturen, utan även kan förklaras av att det rent allmänt är svårt att rekrytera assistenter.

Kan brukare stå utan assistenter?

Tabell 8. Hur ofta uppstår situationer där brukare står helt utan assistenter?

	Kommuner Procent	Övriga arbetsgivare Procent
Varje dag	1	2
Varje vecka	8	9
Varje månad	13	11
Mer sällan	56	31
Aldrig	20	47
Total*	100	100

*Siffrorna är avrundade, varför adderade tal ibland ej blir 100 procent

Svaren visar på en skillnad mellan kommuner och gruppen övriga arbetsgivare. I 20 procent av kommunerna inträffar det aldrig att brukare står helt utan assistent, medan motsvarande siffra för de övriga arbetsgivarna är 47 procent. 56 procent av kommunerna uppger att det mer sällan inträffar att brukare står helt utan assistenter medan motsvarande siffra för de övriga arbetsgivarna är 31 procent.

Några arbetsgivare kommenterar frågan med att det aldrig får inträffa att en brukare blir utan assistent. Saknas en assistent måste helt enkelt någon annan rycka in. Sådana nödlösningar kan

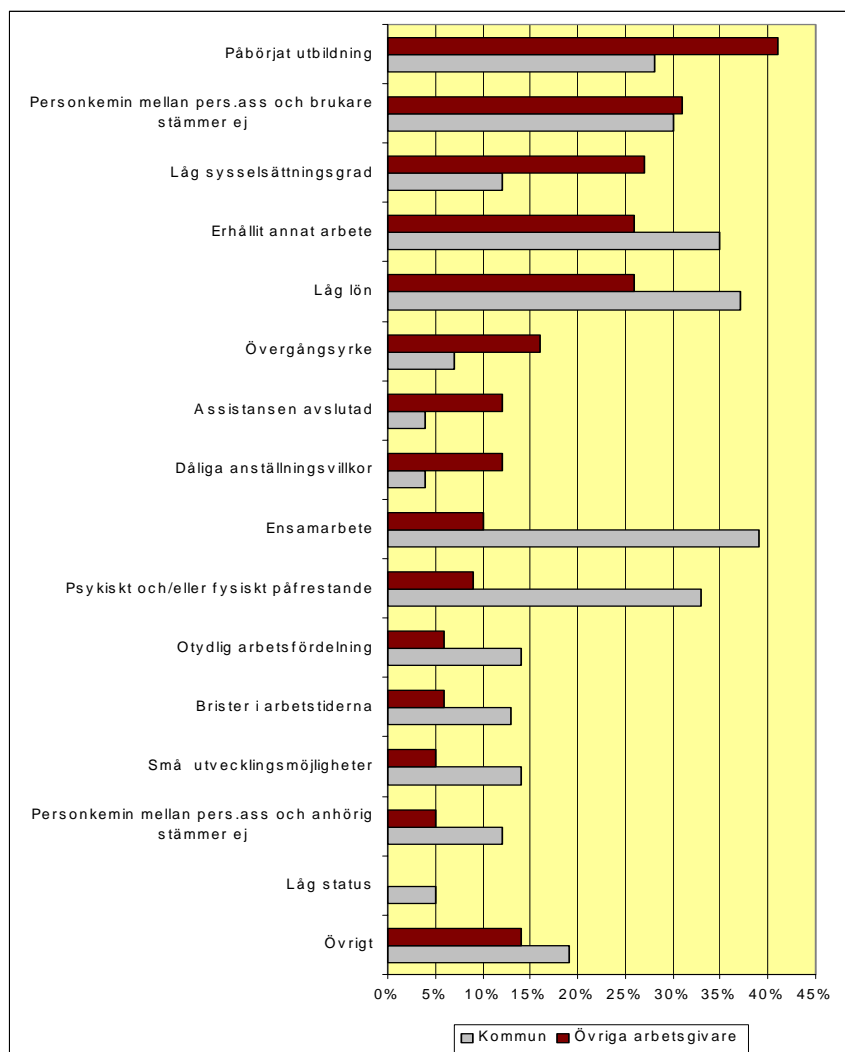
ha stora brister i förhållande till den planerade assistansen. Situationen med nödlösningar eller att någon blir utan assistent är inte jämt fördelad över alla brukare, utan det är vissa som drabbas oftare än andra. Sett utifrån det perspektivet är problemet större än vad det kan synas vara i tabellen.

I sammanhanget bör påpekas att en kommun inte kan lämna en brukare utan hjälp om en krissituation inträffar och det inte finns några assistenter att tillgå. I propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade framhålls att kommunen är skyldig att gripa in på den enskildes begäran om det inträffar att assistenten tillfälligtvis inte kan utföra arbetet på grund av sjukdom eller av annan orsak. Kommunen försöker då temporärt lösa problemet med hjälp från t.ex. hemtjänsten.

Skäl för att sluta

Den höga personalomsättningen, där en tredjedel av assistenterna slutar varje år är naturligtvis ett stort problem som ökar behovet av nyrekrytering. Arbetsgivarna ombads därför att rangordna de, som de ansåg viktigaste/ mest frekventa anledningarna till att assistenter slutat under det senaste året.

Diagram 1. Angivna skäl för att assistenter slutat under det senaste året



De flesta arbetsgivare har uppgett flera svarsalternativ, vilket ger en totalsumma betydligt över 100 procent.

Kommunerna och de övriga arbetsgivarna rangordnar vissa anledningar radikalt annorlunda. Ensamarbete anges av nästan 40 procent av kommunerna som skäl för att assistenterna slutar sin anställning, medan motsvarande siffra för gruppen övriga arbetsgivare är 10 procent. Ett likartat mönster visar psykiskt eller fysiskt påfrestande arbete. 33 procent av kommunerna uppger denna anledning. För de övriga arbetsgivarna är det 8 procent. Det finns andra påtagliga skillnader, som t.ex. låg sysselsättningsgrad, som drygt 25 procent av de övriga arbetsgivarna påtalar som skäl för att sluta. För kommunerna är motsvarande siffra under 15 procent.

Varför svarar de så olika? Ett tänkbart skäl kan vara skilda värderingar av arbetet som personlig assistent mellan kommunala representanter och de som företräder gruppen övriga arbetsgivare. I kommunernas omsorgsverksamhet dominerar teamarbetet. För dem som är vana vid denna arbetsform kan arbetet som personlig assistent framstå som ensamt, eftersom assistenten många gånger saknar arbetskamrater. När det gäller de övriga arbetsgivarna är team och arbetspooler i allmänhet inget alternativ och därmed betraktas inte avsaknaden av arbetskamrater som ett lika stort problem. De olika svaren kanske också förklaras av att det finns verkliga skillnader i planering och innehåll i arbetet som personlig assistent mellan de två arbetsgivarkategorierna.

Samtidigt bör framhållas att siffrorna i diagram 1 är mycket osäkra. Arbetsgivarna fick lämna öppna svarsalternativ, som för att kunna redovisas i en tabell sammanförts i ett antal grupper. Svaret att assistenterna påbörjat en utbildning eller gått över till ett annat arbete ger heller inget besked om varför de valt dessa alternativ. Beror det på låg lön, dålig personkemi eller något annat som sammanhänger med assistansyrket?

Svenska Kommunalarbetsförbundet, SKAF, ser kollektivavtalen som en orsak till den höga personalomsättningen. Dessa avtal ger en dålig anställningstrygghet, med korta uppsägningstider. Ibland är uppsägningstiden endast 14 dagar. Vidare fram-

håller man att många brukare är allt för okunniga om vilka regler som gäller för assistenternas arbete. Detta har, enligt SKAF, resulterat i många tvisteförhandlingar mellan den fackliga organisationen och arbetsgivare. Förbundet menar vidare att det finns allt för många assistansföretag, som brister i sin roll som arbetsgivare. Framst är det de mindre företagen som ställer till bekymmer. Vissa av dessa företag är enligt SKAF inte tillräckligt seriösa och detta förhållande leder såväl till en hög personalomsättning som till problem att rekrytera. Arbetsgivarna och även yrket riskerar att få ett dåligt rykte, vilket kan avhålla intresserade från att söka lediga arbeten.

Hur skall rekryteringen underlättas

Arbetsgivarna fick i enkäten uppge vilka faktorer de tror är viktigast för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter. Som framgår av listorna nedan svarar de skilda arbetsgivarkategorierna ganska likartat.

Vilka faktorer tror ni är viktigast för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter?

Kommuner

- Högre lön
- Högre tjänstgöringsgrad
- Rimliga arbetstider
- Förbättrad anställningstrygghet
- Bättre möjligheter till fortbildning och handledning
- Bättre möjlighet till kontakt med arbetskamrater
- Höjd yrkesstatus
- Bättre arbetsmiljö

- Arbeta i team eller arbetspooler
- En egen LSS-organisation för assistansen och ingen knytning till hemtjänsten
- Grundutbildning

Övriga arbetsgivare

Brukaren som arbetsgivare för egna assistenter

- Högre lön
- Bättre arbetsledarkunskap hos brukarna
- Höjd assistansersättning
- Bättre arbetsmiljö
- Information till allmänheten vad yrket innebär
- Möjlighet till vidareutbildning och handledning
- Bättre möjligheter till tillsvidareanställning
- Inrätta en grundutbildning för personliga assistenter

Privata företag

- Högre lön
- Särskild summa till "utbildningsgaranti"
- Högre status på arbetet
- Fler män som assistenter
- Bättre utbildning av assistenterna
- Information om yrket till allmänheten
- Utbilda brukarna i arbetsledarrollen
- Höjt schablonbelopp
- Bättre anställningstrygghet
- Bättre möjligheter för assistenterna att få träffas

Kooperativ/ideella föreningar

- God personalvård
- Bättre möjligheter för assistenter att få träffas
- Bättre utbildning av brukarna för att de skall fungera bättre som arbetsledare
- Höjd yrkesstatus
- Höjd lön
- Bättre möjligheter till grundutbildning och fortbildning
- Möjlighet till en positiv löneutveckling
- Tryggare anställningsförhållanden
- Tydligare yrkesroll
- Arbetsgivarna skall uppfattas som seriösa
- Bättre möjligheter till hjälpmedel

Genomgående lyfts frågor om lönen, anställningstryggheten, yrkesrollen, utbildning och arbetsledning fram. Schablonbeloppet uppfattas av vissa som för lågt och att det därmed ger ett litet utrymme för löneökningar, fortbildningar och handledning.

Några kommuner lägger förslag som, genom att de beskär brukarens valfrihet riskerar att urholkar grunderna för personlig assistans. Bland sådana förslag räknas att assistenterna skall arbeta åt fler än en brukare, i arbetslag och arbetspooler med personliga assistenter.

7 Det framtida behovet av personliga assistenter

7.1 Inledning

I arbetsgruppens direktiv anges att vi skall uppskatta det framtida behovet av personliga assistenter på tio års sikt. Denna uppgift är mycket grannlaga. Svårigheten består i att det är en rad olika faktorer som påverkar detta behov.

Först har vi storleken på personkretsen som har rätt till denna assistans, därefter de timmar personlig assistans som var och en av dem är berättigad till. Under loppet av tio år kan både personkrets och timantal förändras i en eller annan riktning, beroende på såväl politiska beslut och rättspraxis som förändringar av människors faktiska behov av assistans.

Utöver dessa faktorer som gäller volymen beviljad assistans tillkommer dem som uttalat rör de personliga assistenterna. Med detta avser vi arbetade timmar, dvs. arbetstid och olika former av frånvaro, som semester, sjukdom, fortbildning m.m.

Den hittillsvarande utvecklingen av assistansersättningen

I nedanstående tabell redovisas utvecklingen av antalet personer som uppbär statlig assistansersättning.

Tabell 9 Personer som uppburit assistansersättning. År 1996–2001

År	Antal
1996	7 666
1997	7 921
1998	8 462
1999	9 011
2000	9 146
2001	10 121

Som framgår av ovanstående tabell har antalet brukare kontinuerligt ökat sedan reformens tillkomst. Siffrorna avser december månad, varför antalet för 2001 är en prognos. Det genomsnittliga timantalet har också ökat genom åren. År 1995 uppgick det till 68,3 timmar i veckan, år 2000 var antalet 87,3 och i september 2001 88,6 timmar.

Riksförsäkringsverkets analys av utvecklingens orsaker

Regeringen gav 2000-06-15 Riksförsäkringsverket, RFV, i uppdrag att analysera orsakerna till de ökade utgifterna för den statliga assistansersättningen. Syftet med uppdraget var att öka kunskaperna om vilka faktorer som påverkar kostnaderna och att förbättra underlaget för att göra prognoser om utvecklingen. I uppdraget ingick även att analysera orsaken till ökningen.

RFV redovisar sitt uppdrag i rapporten Resurser för att leva som andra (RFV analyserar 2001:3). Där lämnar verket sina förklaringar till utvecklingen av den statliga assistansersättningen enligt följande.

- Nya grupper som har assistansersättning är personer som överlever svåra sjukdomstillstånd och olycksfall och barn som överlever prematur och förlossningsskador.
- Försämrat hälsotillstånd, medicinska komplikationer och omständigheten att många lever längre medför sammantaget ett behov av fler assistanstimmar.
- Information från handikapporganisationer m.fl. har ökat kännedomen om personlig assistans.
- Medlemskap i brukarkooperativ ökar medvetenheten om att kunna leva ett aktivt liv med stöd av personlig assistans.
- Omfattningen av dubbel assistans ökar.
- Förändringar sker i omsorgs- och boendeformer i kommunerna.
- Personlig assistans är allt viktigare för ett ökande antal funktionshindrade ungdomar i deras frigörelseprocess.
- Förändringar inom den slutna sjukvården kan göra att behovet av kvalificerade sjukvårdsinsatser eller sjukvårdsnära insatser kan vara stort.

RFV:s analys har naturligtvis diskuterats av arbetsgruppen i samband med prognosarbetet. Det statistiska material som presenteras i verkets rapport, har varit ett viktigt underlag när arbetsgruppen försökt att analysera de faktorer som kan förklara utvecklingen av den personliga assistansen med avseende på antal brukare och assistanstimmar.

Personlig assistans genom kommunen

Personlig assistans omfattar även dem som får sin assistans finansierad enbart genom kommunen. Tabellen nedan visar utvecklingen sedan 1996.

Tabell 10 Antal personer 0 – 64 år med insatsen personlig assistans enligt LSS år 1996–2000.

År	Antal
1996	3 282
1997	3 827
1998	3 888
1999	4 487
2000	4 164

Av denna tabell framgår att antalet har ökat med nästan 1000 personer sedan 1996. Siffrorna måste dock betraktas med stor försiktighet. När kommunerna redovisat sina uppgifter till Socialstyrelsen har ett antal blivit dubbelräknade. Det finns inga uppgifter om hur stort detta antal är. Arbetsgruppen konstaterar dock att tabellen överskattar antalet brukare med enbart kommunalt finansierad assistans. Vidare har inte heller samma månad använts som beräkningsgrund.

7.2 Prognosen

7.2.1 En inledande bakgrund

I dag uppbär ca 10 000 personer assistansersättning. Som framgår ovan har drygt 4 000 personer personlig assistans som enbart grundar sig på beslut enligt LSS. När Handikapputredningen i sitt betänkande "HANDIKAPP VÄLFÄRD RÄTTVISA" (SOU 1991:46) presenterade förslaget om rätt till personlig assistans beräknade man att 11 500 personer skulle vara berättigade till assistansersättning efter 10 år. Sett mot denna bakgrund är utvecklingen av personkretsen inte oväntad, utan följer ganska väl vad som utredningen förväntade sig. I utredningens förslag ingick inte personer under 16 år. Inför prognosen har arbetsgruppen studerat Handikapputredningens beräkningsmodell och funnit att den inte är särskilt relevant i dag.

En prognos fram till 2010 av utvecklingen av den personliga assistansen skulle kunna göras som en ren statistisk framskrivning av den hittillsvarande utvecklingen. Med den metoden får vi en kurva som stadigt går uppåt, utan tecken på att någon gång plana ut. Arbetsgruppen bedömer att en sådan utveckling inte kommer att inträffa. LSS och LASS är lagar som reglerar insatserna för människor med omfattande funktionshinder. Det innebär en begränsning av det antal personer som kan omfattas av rätten till personlig assistans.

Som grund för prognosarbetet har arbetsgruppen studerat förändringarna över tiden av personkrets och assistanstimmar. Följande kan då konstateras:

- Det sker en relativt stor genomströmning av personer som uppbar assistansersättning. Totalt har nästan 12 000 personer erhållit denna ersättning någon gång sedan reformens tillkomst. Av dem som hade ersättningen 1995 återstår 66 procent i januari år 2000, dvs. ca 4 200 personer. Det är alltså en tredjedel som inte längre finns kvar inom systemet efter sex år. Knappt hälften av dem har avlidit. Den kraftiga genomströmningen kommer naturligtvis att minska något när 65-årsgränsen för rätt till assistansersättning nu är borttagen.
- Bland nybeviljade ärenden är personkrets 3 något större än i den grupp som uppbar ersättningen 1995. Det är dock ingen uppseendeväckande skillnad, från 60 procent 1995 till 65 procent år 2000.
- Det finns en betydande skillnad i åldersfördelningen mellan dem som hade assistansersättning i januari 1995 och dem som tillkommit senare. 1995 var 28 procent i åldersgruppen 50–64 år medan motsvarande andel var 41 procent för dem som nybeviljades ersättningen år 1997 och 44 procent för år 2000. Könsfördelningen har varierat något under tiden. Männerna var något överrepresenterade, 54 procent vid första beslutstillfället. Bland nybeviljade 1997 var kvinnorna i en liten majoritet, 51 procent. Vid senare beslutstillfällen var männen åter i majoritet, 51

respektive 54 procent. Kvinnorna beviljas genomgående något färre antal timmar än männen; från 92 procent till i stort sett lika under olika år.

- En jämförelse av timantalet mellan dem som ursprungligen beviljades assistansersättning och dem som tillkommit senare ger lite olika resultat beroende på vilken personkrets som granskas. De nybeviljade i personkrets 1 får i genomsnitt fler assistanstimmar än den ursprungliga gruppen, detsamma gäller för personkrets 2. Förhållandet är det rakt motsatta för dem som tillhör personkrets 3. De som beviljades assistansersättning 1995 i den personkretsen har år 2000 i genomsnitt lite mer än 90 timmar i veckan. Det genomsnittliga timantalet för dem som tillkommit åren därefter fram till år 2000 ligger på ca 80. Värt att notera är att timmarna genomsnittligt ökar för brukarna i samband med omprövningar av ersättningen.

Arbetsgruppens analys av den hittillsvarande utvecklingen

Varför har antalet brukare av personlig assistans kontinuerligt ökat sedan reformens tillkomst?

Arbetsgruppen menar att det är rimligt att en så genomgripande reform som rätt till personlig assistans måste ha en tid för att utvecklas. Den ledde till stora förändringar i många människors liv. Nya villkor skapades för att kunna leva som andra. Samtidigt var naturligtvis en del osäkra på vad assistansen skulle innebära. I synnerhet om den service man redan tidigare hade fungerade tillfredsställande, var det inte alltid självklart att söka personlig assistans. Det är inte särskilt djärvt att anta att osäkerheten var störst bland dem som var lite äldre, vilket kan förklara att denna grupp ökar bland de nybeviljade ärendena. Vidare tar det också tid att göra reformen känd bland alla dem som är berättigade till insatsen.

Om vi studerar skillnaderna mellan dem som beviljades assistansersättning i januari 1995 med de nybeviljade ärendena,

utifrån kriterierna kön, ålder personkrets och timantal, finner vi att de över lag är små. Det genomsnittliga timantalet är dock något lägre för de nybeviljade. Vidare är det en tydlig skillnad vad gäller åldersfördelningen, där de nybeviljade har en högre ålder än dem som beviljades assistansersättningen i jan 1995. Dessa uppgifter styrker det antagande som arbetsgruppen gör i stycket ovan.

Därmed drar arbetsgruppen följande slutsats. De som har beviljats assistansersättning efter 1995 är i stor utsträckning personer som var osäkra och tveksamma vid reformens början till personlig assistans. Under de år som gått har de emellertid funnit att den är ett bättre alternativ än annan service som de har rätt till. Vidare tar det ett antal år för en så genomgripande reform som rätten till personlig assistans att nå ut till målgruppen. De som är minst aktiva får del av informationen sist. Arbetsgruppens slutsats ligger också till grund för antagandet att ökningen kommer att plana ut i framtiden. Se prognoserna nedan.

Några förhållanden som rör personkretsens utveckling under de kommande tio åren

Arbetsgruppen bedömer att neddragningarna inom slutenvårdspsykiatri kan leda till att fler personer med psykiska funktionshinder beviljas personlig assistans. Samtidigt finns andra alternativ. Erfarenheterna av försöksverksamheten med personligt ombud vittnar om detta. Syftet med detta ombud skiljer sig från personlig assistans. Ombudet skall företräda den enskilde i olika situationer och ge råd och stöd samt stärka den enskildes initiativförmåga.

Mot denna bakgrund räknar inte arbetsgruppen med att det blir en numerärt stor grupp av människor med psykiskt funktionshinder som tillkommer. Vad som däremot kan ha en större betydelse är behovet av kvalificerade assistenter med kunskaper inom psykiatri.

Genom att åldersgränsen vid 65 år nu har tagits bort, så kommer personkretsen med nödvändighet att öka. RFV beräknar att 539 personer över 65 år erhåller assistansersättning år 2001. Därefter ökar antalet till 734 år 2002. År 2007, som är det sista året i RFV:s prognos, beräknas antalet till 953. Arbetsgruppens prognos baserar sig på detta antal.

I ovan refererade rapport Resurser för att leva som andra antas att den medicinskt tekniska utvecklingen skall leda till att fler kommer att tillhöra personkretsen för personlig assistans. Arbetsgruppen har diskuterat detta förhållande och drar slutsatsen att utvecklingen inte är entydig. Samtidigt som fler personer kan räddas till livet och behöva personlig assistans leder också nya medicinska och medicintekniska landvinningar till att assistansen för vissa kan bli obehövlig i framtiden. Under alla omständigheter bedöms effekterna bli små om man ser till hela antalet assistansberättigade.

Arbetsgruppen har diskuterat om rättspraxis ger någon tydlig vägledning för prognosarbetet. Eftersom uppgiften är att bedöma det framtida behovet av personliga assistenter på relativt lång sikt menar arbetsgruppen att det är svårt att dra några bestämda slutsatser av dagens rättspraxis. För att det skall ha någon betydelse för prognoserna måste också det handla om en relativt stor grupp av personer.

Strukturförändringar i kommunernas verksamhet påverkar behovet av personlig assistans. Den kommunala hemtjänsten har fått vidkännas stora förändringar under senare år. Uppgifter som tidigare utfördes inom ramen för hemtjänsten, får nu allt oftare skötas av andra. Det förekommer att kommuner avvecklar vissa former av bostäder med särskild service. En del av dem som berörs av dessa förändringar är berättigade till personlig assistans men har hittills valt andra alternativ. Arbetsgruppen bedömer att denna utveckling ökar behovet av personliga assistenter.

Det finns också andra som egentligen tillhör personkretsen men som ännu inte nåtts av ordentlig information om sina rättigheter eller valt andra alternativ. Vissa försäkringskassor har bl.a.

uppgivit att de räknar med en viss ökning av vuxna i personkrets 1 som hittills fått obetald assistans av sina föräldrar.

Några förhållanden som rör utvecklingen av antalet timmar

Under de år assistansersättningen funnits har det genomsnittliga timantalet för brukarna kontinuerligt ökat. Ovan redovisas utvecklingen från 1995 till september 2001.

Arbetsgruppen konstaterar att timutvecklingen inte framstår som överraskande, utifrån de erfarenheter vi i dag har av assistansreformen. Denna utveckling kan ses som en bekräftelse på den personliga assistansens betydelse för den enskilde och speglar en utveckling mot allt mer av frihet och oberoende för assistansbrukarna.

Enligt arbetsgruppens mening är det främsta skälet till ökningen av antalet timmar att brukarnas behov ökar. Det är en process där man upptäcker att allt mer blir möjligt att göra med hjälp av assistansen. Klyftan mellan det man önskar och det som är möjligt minskar.

Det finns naturligtvis även andra skäl till ökningen av timantalet. En del av dem som fick assistans 1995 kan behöva fler timmar av medicinska skäl. Andra förändringar i livet kan också ha en betydelse. När t.ex. unga brukare flyttar hemifrån ökar oftast behovet av assistans. Eftersom genomströmningen i systemet är relativt hög, måste detta förhållande på lite sikt ha en begränsad betydelse.

En redovisning av timantalet utifrån assistansanordnare kan göras med följande gradering där 1 har flest timmar:

1. Egen arbetsgivare
2. Brukarkooperativ
3. Annan serviceorganisation
4. Kommun

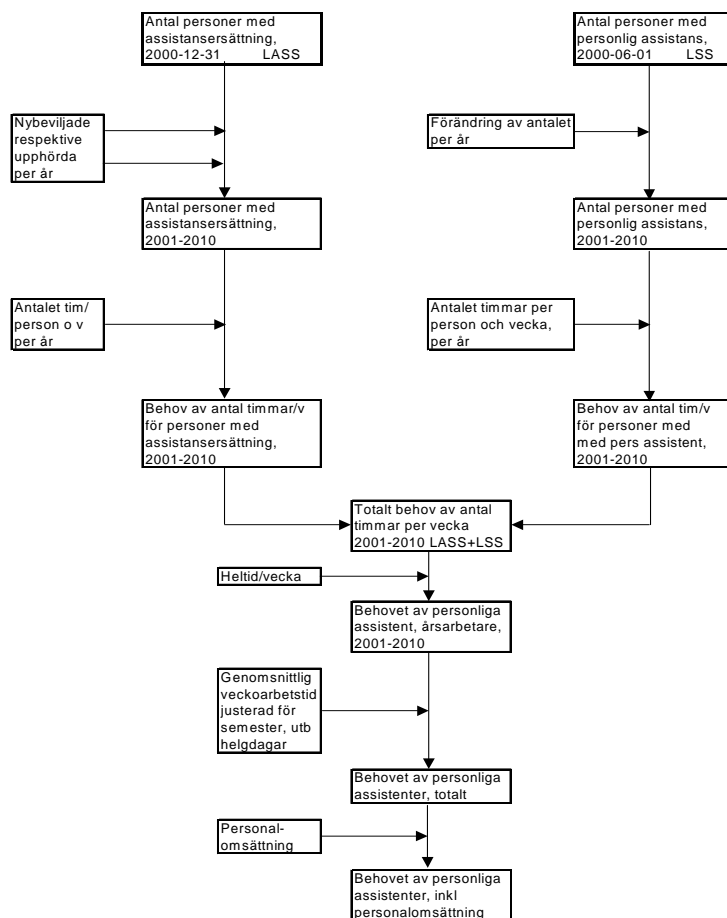
Det finns flera förklaringar till detta förhållande. Personer med omfattande servicebehov har ett större motiv att söka sig till verksamheter där de ges ett större inflytande. Inom i synnerhet kooperativ kan utbytet av erfarenheter leda till att medlemmar upptäcker nya möjligheter i livet som kräver fler assistanstimmar. Stora förändringar i valet av assistansanordnare kan påverka timutvecklingen. Arbetsgruppen utgår inte från att det inträffar under prognosperioden.

7.2.2 Arbetsgruppens prognoser fram till 2010

Arbetsgruppen har valt att presentera tre alternativa prognoser; ett huvudalternativ samt ett maximi- och ett minimalalternativ. Samtliga tre bedöms vara möjliga medan huvudalternativt anses som mest troligt. En mer utförlig genomgång av prognosen med avseende på kvalitet, beräkningar och känslighetsanalys lämnas i bilaga 3.

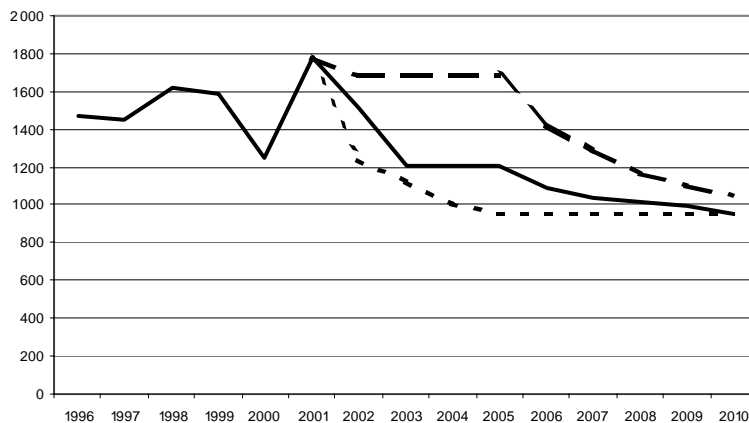
Nedan visas den modell som använts för att beräkna behovet av personliga assistenter.

Modell för arbetsgruppens prognos



Utvecklingen av antalet nybeviljade

Diagram 2 Antal personer som nybeviljas assistansersättning, LASS. År 1996–2010



Den heldragna kurvan i diagrammet visar huvudalternativet. Fram till september 2001 redovisas i diagrammet de faktiska uppgifterna om av antalet nybeviljade assistansersättningar.

Utvecklingen av antalet personer med assistansersättning bestäms dels av hur många personer som nybeviljas, dels på antalet som av olika skäl lämnar ersättningsystemet. Dessa sistnämnda betecknas som upphörda i fortsättningen.

Under perioden 1996 till 2000 uppgick antalet nybeviljade till i genomsnitt 1 475 personer per år. År 2001 sker en kraftig ökning av nybeviljade. De beräknas uppgå till 1 775 personer. Ökningen beror i stor utsträckning på att åldersgränsen vid 65 år tagits bort. Eftersom alla som tidigare har förlorat sin assistans har rätt att söka på nytt, är en relativt stor grupp nybeviljade äldre än 65 år, ca 500. Arbetsgruppen ser också andra orsaker till ökningen. Bl.a. har personer som är 63 och 64 år ett större motiv än tidigare

att söka assistansersättning eftersom de nu får behålla ersättningen efter att de fyllt 65 år.

Även år 2002 har personer som förlorat assistansersättningen av åldersskäl rätt att söka den på nytt. I alla prognosalternativen bedöms denna grupp vara något färre 2002 än 2001.

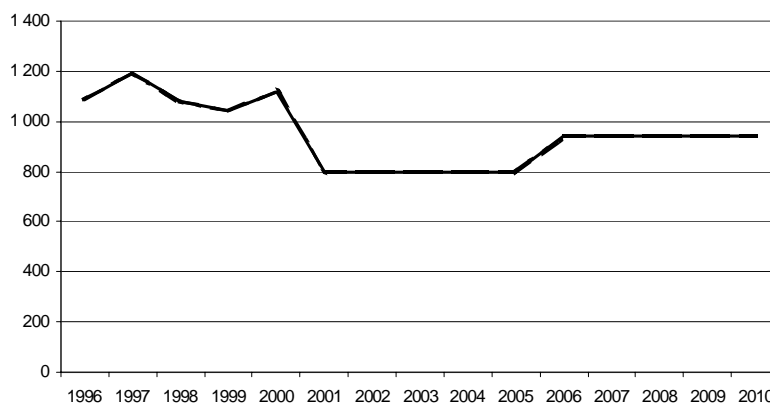
Arbetsgruppen bedömer att kunskapen om assistansersättningen ännu inte nått ut till alla berörda. Vidare ökar benägenheten för vissa grupper att söka, ovan har nämnts personer som snart skall fylla 65 år. Människor med psykiska funktionshinder samt förändringarna i den kommunala servicen bedöms också påverka utvecklingen av antalet nybeviljade.

I huvudalternativet sker en relativt stor minskning av antalet nybeviljningar år 2003. Då kan inte längre de som tidigare förlorat sin assistansersättning vid fyllda 65 år söka på nytt. Enligt maximalalternativet kvarstår antalet nybeviljningar på 2002 års nivå fram till 2005 medan det i minimalalternativet avtar kraftigt redan 2002.

Antagandena för perioden 2006–2010 om att antalet nybeviljade avtar bygger på att reformen då har nått ut till den avsedda målgruppen. Det finns inte längre någon större grupp människor som är berättigade till assistansersättning men som inte uppstår. De som nybeviljas assistans år 2010 är i första hand det konstanta inflödet av personer som årligen tillkommer genom skador och sjukdomar.

Utvecklingen av antalet som upphör med assistansersättning

Diagram 3 Antal personer som upphör att uppbära assistansersättning, LASS. År 1996–2010.

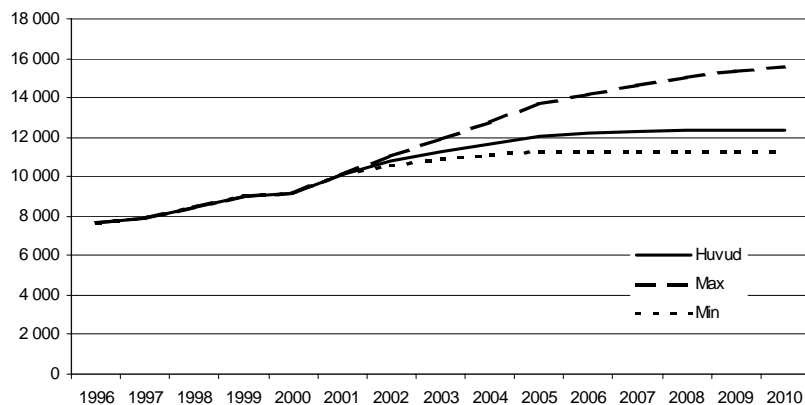


Antalet personer som upphört med assistansersättning minskade svagt under perioden 1996 till 2000. Genomsnittet per år var 1 100 personer.

Genom att åldersgränsen 65 år tagits bort kommer antalet personer som upphört med assistansersättningen att minska. I prognosen beräknas en minskning med drygt 300 personer 2001. Mellan 2001 och 2005 antas antalet upphörda vara konstant. Därefter väntas antalet öka något på grund av den högre dödligheten bland dem som då är mellan 70–75 år.

Utvecklingen av antalet personer med assistansersättning

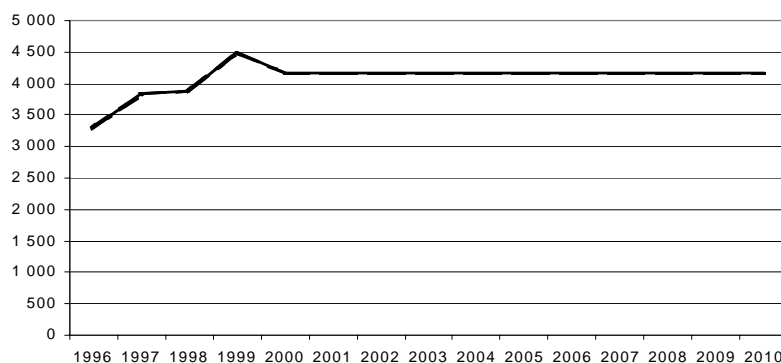
Diagram 4 Antal personer med assistansersättning, LASS. År 1996–2010.



Antagandena om nybeviljningar och upphörda resulterar i att antalet personer med statlig assistansersättning kommer att öka med 23 procent mellan 2001 och 2010 enligt huvudalternativet. Nettoökningen år 2010 är noll, vilket innebär att antalet nybeviljade personer är lika stort som antalet upphörda. Totalt sett uppgår antalet då till 12 410 personer. Maximi- och minimalalternativen resulterar i 15 560 respektive 11 300 personer.

Utvecklingen av antalet med kommunalt finansierad assistans

Diagram 5 Antal personer med personlig assistans enligt LSS. År 1996–2010.



Liksom antalet personer med assistansersättning enligt LASS har även antalet med kommunalt finansierad assistans ökat kraftigt sedan lagen tillkom. År 2000 uppgick antalet till 4 200 personer.

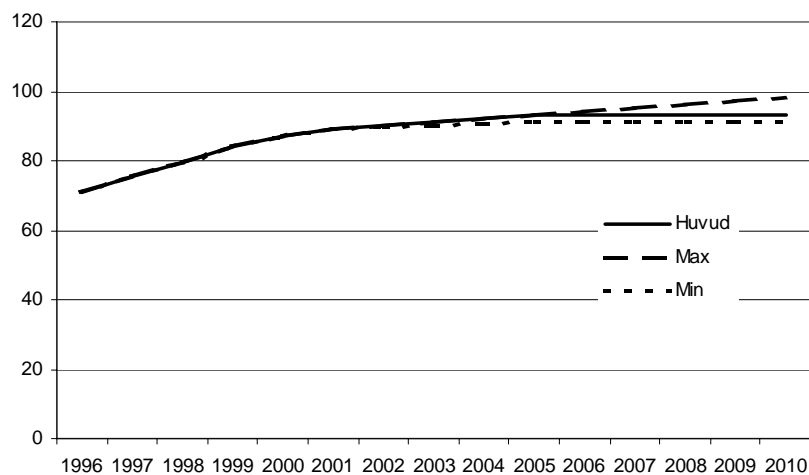
Som framgått i tidigare avsnitt är statistiken dock osäker, eftersom vissa även ingår i personkretsen för statlig assistansersättning. En annan felkälla är att referenstidpunkten för statistiken ändrats över åren. Detta har troligen mindre betydelse för prognosens resultat.

I prognosen antas dock statistiken visa den "sanna" utvecklingen och nivån för 2000 antas vara konstant ända fram till 2010. Antagandet baseras på nedgången från 1999. Med tanke på gruppens relativt lilla betydelse för behovet av personliga assistenter och på osäkerheten i dataunderlaget görs inga alternativa antaganden. Däremot beräknas effekterna av alternativa nivåer av antalet personer för behovet av assistenter. En ökning av antalet personer från 4 160 till 5 000 mellan 2006 och 2010 till exempel,

ökar behovet av personliga assistenter med en procent, vid en genomsnittlig nivå på 15 assistanstimmar per vecka.

Utvecklingen av antal timmar för personer med assistansersättning

Diagram 6 Antal assistanstimmar för personer med assistansersättning, LASS. År 1996–2010.



Mellan 1996 och 2000 ökade antalet assistanstimmar från 70,7 till 87,3 per person och vecka. I december 2001 beräknas timmarna uppgå till 89,0. Det är ungefär samma procentuella förändring som den som gäller för antalet personer. Den procentuella ökningen har sjunkit genom åren. I huvudalternativet beräknas denna utveckling fortsätta fram till 2005 varefter ingen ytterligare ökning sker. Minimalalternativet visar att utplaningen kommer tidigare. För maximalalternativet beräknas ingen sådan utplaning.

Genom att åldersgränsen tagits bort blir ökningen av timantalet automatiskt lägre, eftersom de högre åldersgrupperna inte har lika många assistanstimmar som de yngre.

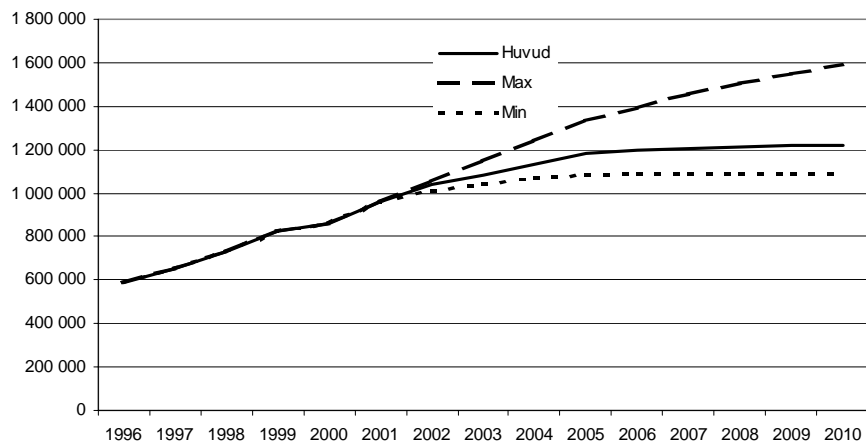
När man lär sig att utnyttja assistansen ökar också behoven. Många yngre som i dag har relativt många timmar kommer också att behålla en stor del av timmarna även när de blir äldre. Arbetsgruppen räknar dock med att det sker en viss minskning i deras timantal i takt med den stigande åldern. Mot bakgrund av den hittillsvarande utvecklingen och de antaganden som redovisats i detta stycke utgår arbetsgruppen från att assistanstimmarna planar ut vid 93 timmar.

Antalet assistanstimmar för personer med kommunalt finansierad personlig assistans

Det saknas i dag statistik över antalet assistanstimmar bland personer med assistans enbart enligt LSS. I prognosen har 15 timmar per vecka antagits gälla för samtliga i gruppen. Mot bakgrund av osäkerheten av timantalet görs inga alternativa antaganden. Effekterna vid förändrat timantal är dock små. Om det genomsnittliga antalet antas vara 20 timmar ökar behovet av personliga assistenter med knappt två procent 2010.

Utvecklingen totalt av antal assistanstimmar

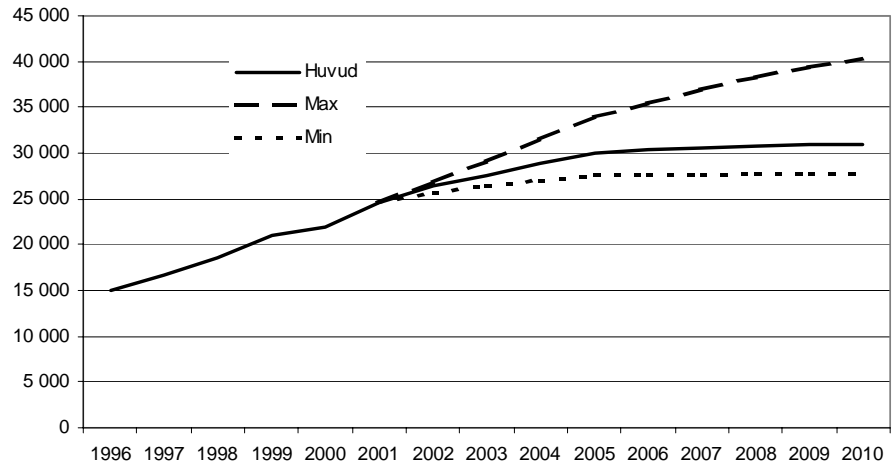
Diagram 7. Totalt antal assistanstimmar för personer med assistans enligt LSS och LASS. År 1996– 2010.



Sammantaget resulterar antagandena om utvecklingen av antalet timmar och antalet personer i en ökning med 26 procent mellan 2001 och 2010 enligt huvudalternativet. Maximialternativet ger en ökning om 65 procent och minimalalternativet med 13 procent.

Behovet av antal personliga assistenter

Diagram 8. Behovet av antalet personliga assistenter, uttryckt i årsarbetare, LSS och LASS. År 1996–2010.



I takt med det ökade behovet av personlig assistans under den senaste femårsperioden har även antalet personliga assistenter ökat. Räknade som årsarbetare uppgår ökningen till drygt 46 procent. Med årsarbetare avses här det antal som krävs om samtliga assistenter arbetade heltid samtliga veckor under året. Heltidsarbete för en personlig assistent varierar för närvarande från 38,5 till 40 timmar per vecka.

Sammantaget innebär antagandet att antalet personliga assistenter uttryckt i årsarbetare fortsätter att öka. År 2010 uppgår antalet till 30 940 enligt huvudalternativet, vilket innebär en ökning med 26 procent jämfört med 2001.

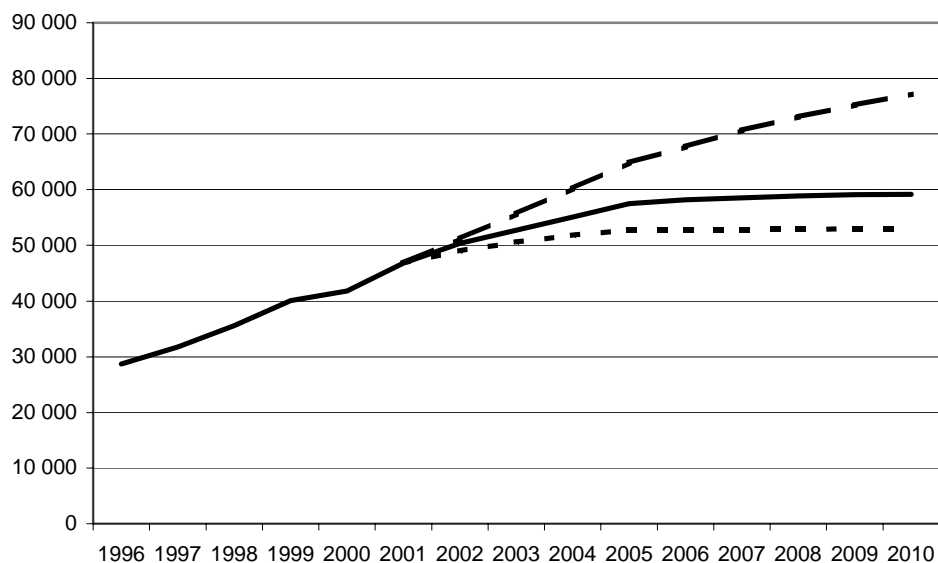
Personliga assistenter som antal anställda

För att beräkna behovet av personliga assistenter som antal personer till skillnad från årsarbetare krävs uppgifter om genomsnittlig veckoarbetstid och genomsnittlig frånvaro för semester, sjukdom, utbildning och helgdagar per år.

År 2000 uppgick den genomsnittliga veckoarbetstiden för personliga assistenter till ca 65 procent. Veckoarbetstiden har i stort sett varit densamma under hela den tid yrkeskåren funnits.

Uppgifter om personliga assistenters frånvaro saknas. Semester antas uppgå till fem veckor per år. Helgdagar beräknas endast för HÖK-anställda. Den genomsnittliga helgledigheten för hela gruppen beräknas i prognosen därför till endast en vecka. Vad gäller övrig frånvaro har statistiken utgått från landstingsanställdas och privatanställdas frånvaro. Det innebär att sjukfrånvaro och övrig frånvaro antas uppgå till drygt fyra veckor. Sammantaget ger detta en frånvaro om ca 10 veckor per år.

Diagram 9. Behovet av antal personliga assistenter som antal anställda, LSS och LASS. År 1996– 2010.



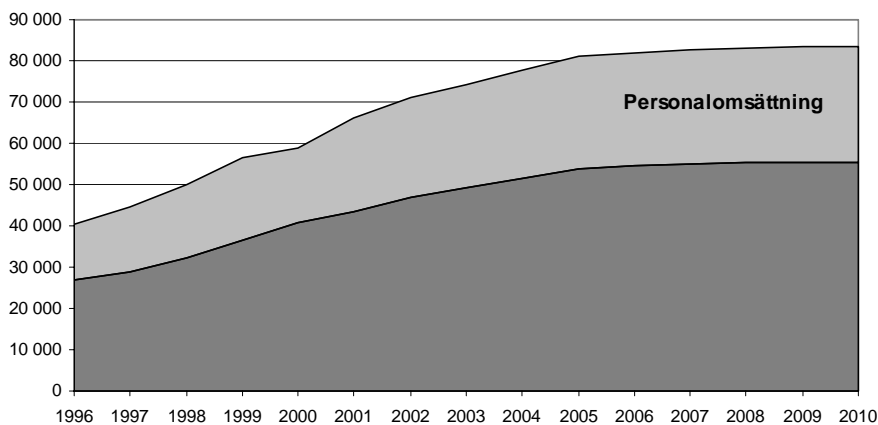
Den heldragna kurvan i diagrammet visar huvudalternativet.

Enligt prognosens huvudalternativ kommer behovet av personliga assistenter år 2010 att uppgå till 59 100. Det är en ökning med ca 26 procent jämfört med i dag. Ökningen väntas bli störst fram till 2005, varefter den avtar. Det resulterar i ett i stort sett oförändrat behov av personliga assistenter åren därpå.

Enligt maximalalternativet fortsätter behovet av personliga assistenter att öka i ungefär samma takt under hela prognosperioden och uppgår till 77 200 personer 2010. Enligt minimalalternativet ökar behovet med en något lägre styrka fram till 2005. Därefter antas behovet vara konstant med en nivå om 53 000 personer 2010.

Personliga assistenter som antal anställda med hänsyn till årlig personalomsättning

Diagram 10. Behovet av antalet assistenter med hänsyn till en årligt beräknad personalomsättning, LSS och LASS. År 1996–2010. Huvudalternativet.



Justerat för personalomsättning resulterar prognosen i ett behov av 83 400 personliga assistenter år 2010 enligt huvudalternativet. Behovet uppgår till 108 800 enligt maximalalternativet och till 74 800 enligt minimalalternativet. Utifrån uppgifterna i kapitel 4 bygger prognosen på en omsättning på drygt 40 procent (andelen som slutar under ett år).

Diagrammet ovan ger en tydlig bild av hur betydelsefullt det är att den nuvarande höga personalomsättningen kan reduceras.

8 Bedömningar och förslag

8.1 Inledande utgångspunkter

Rätten till personlig assistans har på många positiva sätt radikalt ändrat livsvillkoren för människor med omfattande funktionshinder. Antalet personer som i dag uppbär statlig assistansersättning uppgår till ca 10 000. Därutöver tillkommer de brukare som har personlig assistans utan den statliga ersättningen. Antalet beräknas av Socialstyrelsen till 4 000⁶. Sedan tillkomsten av rätten till personlig assistans har antalet brukare kontinuerligt ökat. Samma förhållande gäller för antalet ersatta timmar. Våra prognoser visar på en fortsatt ökning under de närmaste åren.

I takt med att antalet brukare ökar behövs också fler personliga assistenter. År 2005 beräknar arbetsgruppen behovet till 58 000, en given månad, med en genomsnittlig arbetstid på 65 procent. Detta behov skall tillgodoses på en arbetsmarknad där det rent generellt kan råda brist på arbetskraft. För att klara den framtida rekryteringen krävs åtgärder av olika slag, annars finns en risk att själva rättigheten personlig assistans begränsas av svårigheterna att rekrytera assistenter.

Arbetsgruppen har i ett antal beskrivande kapitel redovisat förhållanden som har särskilt intresse ur ett rekryteringsperspektiv. Det gäller anställningsförhållanden, utbildningsmöjligheter och rekryteringsläget. Genom att i kapitel 3 belysa de kva-

⁶ Vissa av dessa 4 000 ingår även bland dem som uppbär assistansersättning. Det finns i dag inga uppgifter om hur många som på detta sätt blir dubbelräknade.

litativa aspekterna av den personliga assistansen har vi velat klargöra vad det är som särskilt utmärker själva rättigheten personlig assistans och vilka krav en assistent måste svara upp mot.

De uppgifter som redovisas i dessa kapitel bildar underlag för arbetsgruppens bedömningar och förslag.

Av kapitel 4 framgår att drygt 40 procent slutar sina anställningar under ett år. En hög personalomsättning leder till att fler personer måste rekryteras till yrket. Arbetsgruppen är av den bestämda uppfattningen att personalomsättningen måste minska för att det framtida rekryteringsbehovet skall tillgodoses. Kvaliteten på assistansen ur brukarsynpunkt drabbas också av att personal som lärts upp för att klara kvalificerade assistansuppgifter slutar sin anställning.

Det finns många anledningar till att assistenter väljer att inte fortsätta i yrket. I kapitel 6 redovisas vad arbetsgivarna bedömer är skälen för att assistenterna lämnar sina arbeten. I arbetsgruppens intervjuer med personliga assistenter framförs deras synpunkter på förhållanden som kan leda till att man väljer att lämna yrket. Löneläget nämns både i enkätsvaren och gruppintervjuerna men det finns även andra förhållanden i arbetssituationen som lyfts fram och behöver ses över.

Både arbetsgivare och assistenter påpekar att otryggheten i anställningen är ett stort problem. Många personliga assistenter har anställningsförhållanden som gör att de med mycket kort uppsägningsperiod kan tvingas lämna sina arbeten vid t.ex. brukares dödsfall eller sjukdom. Sådana brister i anställningstryggheten leder till en ekonomisk otrygghet och kan även medföra att de stängs ute från bl.a. möjligheter att köpa kapitalvaror på kredit eller erhålla telefonabonnemang.

Ett problem som arbetsgruppen diskuterat rör arbetstider som är utspridda under stora delar av dygnet, med ett par timmar på morgonen, ett par timmar mitt på dagen och ett par på kvällen. Sådana arbetstider kan skapa rekryteringssvårigheter. Förhållandet har bl.a. påtalats av föräldrar till barn inom barnomsorgen och skolan, eftersom huvudregeln innebär att assistansersättning

inte skall utgå för tid i dessa verksamheter. Även vuxna som deltar i daglig verksamhet drabbas av samma problem.

Både arbetsgivare och de fackliga organisationerna liksom assistenter efterlyser större möjligheter till heltidsanställningar. Arbetsgruppens prognoser understryker också behovet av en längre genomsnittlig arbetstid för de personliga assistenterna.

Samtidigt måste understrykas att assistansen skall tillgodose många skiftande behov hos brukarna. För att göra det möjligt att uppnå flexibla lösningar behövs t.ex. personer som är villiga att ta tillfälliga anställningar som assistenter. Mot den bakgrunden är det viktigt att vid rekryteringen av personliga assistenter också kunna beakta intresset hos dem som vill arbeta under kortare perioder eller olika former av deltid. Det förhållandet att det finns ett behov av assistenter som arbetar under kortare perioder och i form av tillfälliga anställningar, bidrar till bilden av en hög personalomsättning.

En slutsats av kartläggningen är att det brister vad gäller möjligheter till personlig och yrkesmässig utveckling för de personliga assistenterna. Skall assistenter förmås att stanna i yrket, måste de också kunna premieras på olika sätt och uppleva en utveckling i arbetet. Enligt arbetsgruppen behöver dessa utvecklingsmöjligheter förbättras.

De allra flesta arbetsgivare uppger i enkäten att det generellt är svårt att tillsätta lediga assistenttjänster. Vidare upplever många arbetsgivare att det finns brukare med särskilt stora rekryteringsproblem. Orsakerna är flera till att dessa brukare drabbas extra hårt. Det kan handla om arbetstiderna, geografiska skäl eller andra förhållanden som kan hänföras till assistansen.

Arbetsgruppens kartlägningsarbete visar att det finns brister i arbetsmiljön som bl.a. härrör ur kunskapsbrister hos arbetsgivare och arbetsledare. Många arbetsgivare tycks också själva vara medvetna om detta. Från arbetsgruppens sida ser vi att kunskaperna behöver förbättras avseende såväl arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagen som arbetsmiljöfrågor i övrigt.

Många assistenter i vår kartläggning upplever att yrket har en låg status och att yrkesrollen är oklar. Ett yrke med låg status

och med en otydlig yrkesroll har naturligtvis svårt att locka sökande på en arbetsmarknad med hög efterfrågan på arbetskraft. Sammanhängande med den oklara yrkesrollen är att arbetet som personlig assistent ofta förknippas med hemtjänst. Professionen personlig assistans behöver därför ges en tydligare beskrivning utifrån rollen att möjliggöra för en annan människa att leva det liv han eller hon själv väljer. Enligt arbetsgruppens uppfattning påverkar förhållandet, att funktionshindrade ofta behandlas fördomsfullt och diskriminerande i samhället, synsättet på personlig assistans som ett lågstatusyrke.

Det finns hos allmänheten en dålig kunskap om vad arbetet som personlig assistent i verkligheten innebär, vilket inte minst beror på de förhållanden som nämns i stycket ovan. Denna dåliga kunskap gäller ibland även myndigheter som assistansanordnare och brukare har kontakter med. Arbetsgruppen har fått signaler om att bl.a. personal vid arbetsförmedlingar inte alltid ser yrket personlig assistent som ett riktigt arbete utan mer som något tillfälligt att arbeta med i väntan på något annat och bättre.

När en personlig assistent anställs direkt av brukaren tillämpas lagen om arbetstid m.m. i husligt arbete. Arbetsgruppen anser att det är olyckligt att villkoren för denna grupp assistenter regleras i nämnda lag och att det är till men för yrkets anseende. I det sammanhanget vill arbetsgruppen uppmärksamma förslaget från Arbetsmiljöverket i en skrivelse till regeringen 1999-06-30. Där framförs att undantaget i 1 kapitel 4 § 2 arbetsmiljölagen, som stadgar att denna lag inte gäller när arbete utförs i arbetsgivarens hushåll av den som fyllt 18 år, bör upphävas.

Arbetsgruppen har gjort en kartläggning av den utbildning som ges till assistenterna. En god utbildning är naturligtvis värdefull. Den höjer kvaliteten på assistansen, samtidigt som den också medverkar till att höja yrkets status. En förutsättning för detta är givetvis att utbildningen har en adekvat inriktning. Ett intryck är att många utbildningar i dag har en vård- och omsorgsinriktning, vilket inte överensstämmer med de utbildningsbehov vi vill lyfta fram.

Det är viktigt att de personliga assistenterna erhåller väl fungerande introduktioner och fortbildningar. Vår kartläggning visar också att de flesta assistansanordnare erbjuder assistenterna såväl introduktion som fortbildning. Kvaliteten på introduktioner och fortbildningar har inte kunnat mätas. Det framgår dock av undersökningarna och gruppintervjuerna med personliga assistenter att det brister vad gäller introduktion och fortbildning. Detta är något som även bekräftas i de forskningsrapporter arbetsgruppen tagit del av.

8.2 Förslag

Det är naturligtvis inte möjligt att med ett enkelt Alexanderhugg lösa frågan om rekryteringen av personliga assistenter. Inom en rad områden krävs förändringar som främjar rekryteringen och minskar omsättningen av personal. Arbetsgruppen har valt att i nio punkter presentera sina bedömningar och förslag.

8.2.1 Lönevillkor för personliga assistenter

När möjligheten att rekrytera personliga assistenter diskuteras utgör lönen en central fråga. I olika sammanhang har den lyfts fram av både arbetsgivare och assistenter som skäl för varför det är svårt att rekrytera eller behålla personliga assistenter. Vad som påpekas är att lönerna inte är konkurrenskraftiga i relation till kompetenskrav och arbetsuppgifter.

Arbetsgruppen har naturligtvis ingen möjlighet att ge några anvisningar om de personliga assistenternas individuella löner. Dessa fastställs genom förhandlingar och avtal, även om lönenivån självfallet är nära knuten till storleken på assistansersättningen. Däremot anser arbetsgruppen att det är angeläget att härta upp några allmänna principer rörande villkoren för assistenternas löner.

I kapitel 4 redovisas de lönevillkor för personliga assistenter, som gäller inom aktuella avtalsområden. Av denna redovisning framgår att avtalen är individuella, vilket leder till att lönerna skiljer sig åt. De personliga assistenterna arbetar under mycket olika förhållanden och kompetenskraven skiftar i lika stor omfattning. Mot den bakgrunden menar arbetsgruppen att det måste existera ett utrymme för lönedifferenser som parterna kan förhandla om. I tidigare kapitel har nämnts att det i vissa fall är extra svårt att rekrytera assistenter, beroende på t.ex. specifika krav i en viss assistanssituation eller långa avstånd i glesbygd. I dessa fall kan lönen vara en viktig regulator. Samtidigt kan konstateras att den nuvarande utformningen av assistanssättningen, som ju är schabloniserad, försvårar en sådan anpassning.

Vid assistansreformens genomförande diskuterades vilken yrkesgrupp de personliga assistenterna skulle jämföras med, för att få en norm vid fastställandet av assistanssättningens storlek. I propositionen om stöd och service till vissa funktionshindrade anförde statsrådet att det vid beräkningen av assistenternas lönekostnad är lämpligt att ha lönen för vårdbiträde som utgångspunkt. Även Handikapputredningen föreslog denna norm för lönerna. Något närmare motiv för att välja vårdbiträdeslönen som utgångspunkt angavs inte.

Arbetsgruppen menar att det nu är dags att revidera grunden för lönesättningen. Återkommande i denna rapport framgår att det råder stora skillnader i arbetsuppgifter och arbetsvillkor i övrigt mellan vårdbiträden anställda inom hemtjänsten och personliga assistenter. Den jämförelsenorm som gällt för lönerna utgår därmed, enligt vår uppfattning, från felaktiga premisser och är alltså inte relevant.

Redan i dag begränsar lönenivån möjligheterna att rekrytera och behålla en del av de personliga assistenter som är mest kvalificerade och lämpliga för yrket. I framtiden kommer efterfrågan på assistenter att bli allt större, samtidigt som konkurrensen hårdnar om arbetskraften. Det perspektivet understryker att det är angeläget att se över de principer som ligger till grund för lönesättningen.

När arbetsgruppen diskuterat de personliga assistenternas löner har frågan ställts om det finns någon annan yrkesgrupp som kan utgöra jämförelseobjekt. Ser vi till uppgifterna för en personlig assistent, existerar knappast på vår arbetsmarknad något yrke som är direkt jämförbart. Det finns inte heller några bestämda utbildnings- eller behörighetskrav för arbetet som personlig assistent, eftersom det, i så hög grad, är brukarens assistansbehov som avgör vilka kunskaper som efterfrågas. Rent allmänt kan dock sägas att kraven på yrkesutövaren är högt ställda när det gäller sådana egenskaper som receptivitet, lyhördhet och flexibilitet.

8.2.2 Anställningstryggheten

Arbetsgruppens kartläggning visar att många personliga assistenter har en bristande anställningstrygghet. Undantaget gäller bl.a. dem som anställs enligt HÖK-avtalet. De omfattas av det anställningsskydd som gäller kommunalt anställd personal med tillsvidareanställning. Anställningstryggheten och därvid sammanhängande uppsägningstider för de personliga assistenterna regleras i avtal. Det ligger därmed utanför arbetsgruppens kompetens att lägga några förslag som berör dessa förhållanden. Däremot vill arbetsgruppen ta upp villkor som gäller för assistansersättningen i samband med att brukaren avlider eller får vård på institution. De nu gällande reglerna för assistansersättningen i sådana situationer innebär för många assistenter en otrygghet i anställningen som försvårar möjligheten att rekrytera till yrket.

Assistansersättning i samband med dödsfall

Arbetsgruppen anser inte att assistansersättning generellt skall utbetalas för uppsägningslöner. Det vore att kringgå arbetsgivarens ansvar och torde inte heller leda till en förbättrad ekonomisk trygghet för de personliga assistenterna. Undantag bör dock gälla vid uppsägningar i samband med dödsfall.

I förordningen (1993:1091) om assistansersättning meddelas att med lämnad assistans jämföras tid efter att den ersättningsberättigade avlidit eller intagits på institution, i den mån assistenten inte kan få annat godtagbart arbete och därför uppbär lön från den ersättningsberättigade. Detta gäller dock högst under den tid som motsvarar uppsägningstiden som följer av lag. Eftersom det i förordningen anges att assistentens lön skall uppbäras från den ersättningsberättigade gäller ovan nämnda bestämmelse endast när brukaren själv är arbetsgivare. Mot bakgrund av att bara ca 250 brukare är egna arbetsgivare så är det uppenbart att endast en liten minoritet av de personliga assistenterna omfattas av bestämmelsen.

För övriga, dvs. kommuner, kooperativ och andra företag avbryts utbetalningen av assistansersättning dagen efter att brukaren har avlidit. Lönerna under den eventuella uppsägningstid som följer av det aktuella avtalet, bekostas av arbetsgivaren. Eftersom många arbetsgivare inte har möjligheter att klara finansieringen av uppsägningslöner, har resultatet blivit att uppsägningstiderna är mycket korta. För anställda inom KFO:s avtalsområde gäller ofta en uppsägningstid på 14 dagar. De som är anställda enligt HÖK-avtalet, drabbas normalt inte av uppsägning om brukaren avlider, eftersom de inom ramen för sin tillsvidareanställning har rätt till omplacering.

Arbetsgruppen har tidigare framhållit att anställningstryggheten behöver förstärkas och hit måste räknas frågan om uppsägningstiderna. En strävan bör vara att bestämmelserna i lagen om anställningsskydd eller i de avtalsregler som normalt gäller på arbetsmarknaden för uppsägningar även skall kunna tillämpas i samband med brukares dödsfall. Det innebär en minsta uppsäg-

ningstid på en månad. Arbetsgruppen bedömer dock att det i dagsläget inte finns möjlighet att belasta assistansersättningen med kostnaderna för en sådan förstärkning av anställningsskyddet. Därför läggs ett förslag om en mer begränsad förbättring som innebär att assistansersättningen skall täcka de faktiska lönekostnaderna för maximalt en månads uppsägningstid.

De flesta kommunalt anställda personliga assistenter lyder under HÖK-avtalets regler och har genom sin tillsvidareanställning en förhållandevis god anställningstrygghet. Förslaget från arbetsgruppen tar sikte på dem som riskerar att bli uppsagda efter dödsfall. Kooperativ och andra företag berörs därmed i en helt annan utsträckning är kommuner.

Arbetsgruppen föreslår att det är arbetsgivarens faktiska kostnader för uppsägningslönen som skall täckas. Assistansersättningen skall därmed inte automatiskt förlängas med en månad efter brukarens död. Förutsättningen är att berörd assistent blivit uppsagd samt att denne erhållit uppsägningslön. Ersättningen skall kunna lämnas maximalt under en månad.

Regelförändringen innebär en förbättrad anställningstrygghet för de personliga assistenter som hotas av uppsägning vid brukarens dödsfall och som dessutom har en mycket kort uppsägningstid, dvs. assistenter som är anställda inom KFO:s och Privatvårdens avtalsområde. De brukare som är egna arbetsgivare för sina personliga assistenter berörs inte av arbetsgruppens förslag. Dagens bestämmelser i förordningen om assistansersättning bör även fortsättningsvis gälla för dessa arbetsgivare.

De förslag som arbetsgruppen lägger leder till att förordningen om assistansersättning måste ses över i de delar som gäller utbetalning av assistansersättning efter att den ersättningsberättigade avlidit.

Assistansersättning i samband med vård på institution

Enligt lagen om assistansersättning utgår ingen ersättning för den tid som brukaren vårdas på institution. Om särskilda skäl föreligger kan, enligt nämnda lag, assistansersättning lämnas även för en kortare tids vård på sjukhus. Enligt uppgifter från assistansanordnare och Riksförsäkringsverket bedöms dessa särskilda skäl på olika sätt över landet. Bestämmelsen om vård på institution gäller i praktiken nästan utan undantag sjukhusvistelse, trots att den i formell mening även omfattar annan institutionsvård.

Denna lagregel har skapat en otrygghet hos såväl många assistenter som brukare. För assistenternas del handlar det om att de med mycket kort varsel kan förlora sin anställning om brukaren måste läggas in på sjukhus.

Vid arbetsgruppens samtal med både assistenter och brukare har detta förhållande tagits upp som särskilt angeläget att åtgärda. Arbetsgruppen föreslår därför att assistansersättning skall kunna utgå även för tid då den assistansberättigade vårdas på institution. En sådan regelförändring är ett viktigt steg i en förbättrad anställningstrygghet för många personliga assistenter. Den kommer att få betydelse för möjligheten att rekrytera assistenter och även leda till en minskad personalomsättning.

I dag ger avtalen för de personliga assistenterna olika anställningsskydd i samband med brukarens institutionsvistelse. HÖK-avtalet skiljer sig från samtliga övriga avtal genom att de assistenter som lyder under detta behåller sin anställning om brukaren behöver vård på institution. Avtalen som träffats av KFO och Privatvården ger tillsvidareanställda ingen företrädesrätt till återanställning. För KFO:s del gäller också en uppsägningstid på två veckor.

Som framgår ovan anger förordningen om assistansersättning att ersättningen, vid brukarens vård på institution, kan utbetalas till assistenter som är anställda av brukaren. Den föreslagna regelförändringen berör därmed inte denna arbetsgivarkategori.

Någon form av tidsgräns bör gälla för utbetalning av assistansersättning i samband med institutionsvård. Arbetsgruppens förslag innebär att assistansersättning skall kunna utges under maximalt tre månaders vård på institution. RFV har i tidigare sammanhang (RFV ANSER 1999:1) lyft fram ett snarlikt förslag men då förordat en maximal tidsgräns på sex månader. Arbetsgruppens förslag innebär således en halvering av tiden i förhållande till förslaget från RFV.

I likhet med RFV anser arbetsgruppen att om en ny vårdperiod påbörjas inom en månad efter att den ersättningsberättigade skrevs ut bör dessa båda vårdperioder sammanräknas.

Den som fått beslut om assistansersättning beviljas ett visst antal timmar under en fastställd tidsperiod (oftast sex månader). När den sista månaden i tidsperioden passerats sker slutavräkning. Det är först därefter som utbetalningen kan sägas vara definitiv för den perioden.

Enligt huvudregeln gäller, som framgått ovan, att assistansersättning inte lämnas för tid då personen vårdats på institution. De timmar som inte gått åt under denna tid används i de allra flesta fall när den assistansberättigade kommit hem från institution, eftersom många har behov av fler timmar assistans direkt efter vården. RFV har påpekat att sett över hela sexmånadersperioden gäller därmed generellt att de beviljade assistanstimmarna används.

Verket har mot den bakgrunden bedömt att en lagändring som innebär att assistansersättning får lämnas under vård på institution inte ökar kostnaderna för staten. Arbetsgruppen delar denna uppfattning.

8.2.3 Utbildning för personliga assistenter

Frågan om förekomst av utbildning för personliga assistenter är på flera sätt nära kopplad till vårt uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att rekrytera assistenter. En bra och adekvat utformad utbildning – vi avser då såväl grundutbildning som in-

troktionsutbildningar och fortbildningar av olika slag – kan medverka till kvalitetsförbättringar i assistansen, förbättrade arbetsvillkor för de personliga assistenterna och, inte minst, stärkt status för yrket. I det kartläggningsarbete arbetsgruppen utfört har betydelsen av en väl fungerande utbildning ofta betonats. Samtidigt har, inte minst från brukarhåll, vikten av en rätt sammansatt utbildning understrukits.

Behovet av en grundläggande och allmän assistansutbildning har varit föremål för flera diskussioner inom arbetsgruppen. Det är naturligtvis positivt för assistansens kvalitet om de personliga assistenterna har goda kunskaper inom sina arbetsområden. Vad arbetsgruppen har diskuterat är om kunskaperna kan erhållas i en allmän assistansutbildning. Skall en sådan utbildning vara meningsfull måste den syfta till att klargöra arbetets innebörd för eleverna. Det som lärs ut skall utgå från den speciella roll som en personlig assistent har. Meningarna har varit delade i arbetsgruppen om möjligheterna att förmedla detta i en allmän assistentutbildning.

Ett antal folkhögskolor och andra utbildningsanordnare erbjuder i dag grundutbildningar för personliga assistenter. Genom en telefonenkät till berörda folkhögskolor har arbetsgruppen skaffat sig en överblick över kurserna som genomförs i deras regi. Enligt arbetsgruppens mening är utbildningsprogrammen ambitiösa men vårt intryck är att de ibland har en inriktning mot de mer traditionella utbildningarna inom vård och omsorg.

Oavsett inställning till möjligheterna att kunna erbjuda en god allmän assistansutbildning, är arbetsgruppen enig om att dagens utbildningar inom vård och omsorg inte är relevanta för blivande personliga assistenter. Arbetsgruppens strävan är att lyfta fram de personliga assistenterna som en särskild yrkesgrupp och tydligare profilera dem i förhållande till personalen inom kommunernas vård- och omsorgsverksamhet. Detta måste självfallet avspeglas i utbildningen.

Enligt arbetsgruppens mening är det inte korrekt att tala om allmänna utbildningar till personlig assistent. Som vi betonat i många sammanhang är kärnan i personlig assistans att insatsen

utformas efter de specifika och individuella behoven hos den enskilde brukaren. Det innebär också att behovet av kunskap hos den personliga assistenten är beroende av den specifika situationen. Slutsatsen av detta är att en god introduktion i samband med nyrekrytering av en personlig assistent är av största betydelse. Mot denna bakgrund är det mer korrekt att tala om att grundläggande och allmänna utbildningar ger kunskap om yrkesrollens förutsättningar och innebörd än utbildningar till *personlig* assistent.

Arbetsgruppen vill starkt understryka betydelsen av att assistansanordnare kan erbjuda väl fungerande introduktioner i samband med nyrekrytering av assistenter och fortbildningar för dem som finns i yrket. Vår kartläggning ger intryck av att det på denna punkt i vissa fall brister.

Det torde finnas ett gemensamt intresse från samtliga parter att säkra att utbildningar som anordnas för blivande personliga assistenter får en så god kvalitet och adekvat inriktning och utformning som möjligt. Enligt arbetsgruppen är det angeläget att det sker ett samspel och en dialog mellan anordnare av utbildningar, fackliga organisationer och företrädare för brukare inom området personlig assistans. Vi har längre fram föreslagit att det ska påbörjas ett arbete med att utveckla en vägledning/ett kunskapsunderlag kring personlig assistans. Detta arbete bör, som framgår, göras i ett samspel mellan olika parter och med Intressegruppen för Assistansberättigade och Föreningen JAG som motorer. Enligt vår uppfattning kan denna grupp vara ett lämpligt forum för en dialog med utbildningsanordnare när det gäller att diskutera olika utbildningars utformning.

8.2.4 Förstärkt kunskapsutveckling och forskning

Personlig assistans är en i alla avseenden viktig och omfattande stödform. För brukarna är den av grundläggande betydelse för deras livsvillkor. Den personliga assistansen är enligt vår bedömning den enskilda stödinsats inom handikappområdet som är av allra störst betydelse för att ge svårt funktionshindrade personer förutsättningar för ett bra liv. Ur kostnadssynpunkt är den omfattande. För år 2002 beräknas enbart statens kostnad för personlig assistans uppgå till ca 7,6 miljarder kronor. Till detta kommer kommunernas assistanskostnader. Mätt i antalet sysselsatta arbetar för närvarande ca 40 000 personer som assistenter. Som nämnts beräknas yrkesgruppen år 2010 ha ökat till ca 59 000 personer. Internationellt sett är stödformen unik. Den har visserligen införts i ytterligare något land i Europa, men inte alls i samma omfattning och med samma höga ambitionsnivå som i Sverige.

Det är mot denna bakgrund angeläget att det sker en systematisk kunskapsutveckling inom området personlig assistans. En sådan kunskapsutveckling är nödvändig för att utveckla verksamheten och stärka kvaliteten, men den fordras också för att rent allmänt höja statusen inom området och för yrkesgruppen personliga assistenter. Utvecklingen under senare år av forskning inom exempelvis områdena socialtjänst och omvårdnad är enligt arbetsgruppen en god parallell. Den har inneburit att viktig kunskapsutveckling har påbörjats och ett erkännande för verksamheterna som angelägna forskningsområden.

Det finns enligt arbetsgruppen ett uppenbart samband mellan forskning/kunskapsutveckling och rekrytering av personliga assistenter. Utökade insatser för kunskapsutveckling kommer på sikt att underlätta rekryteringen av assistenter.

Arbetsgruppen har kunnat konstatera att den forskning som i nuläget bedrivs med anknytning till personlig assistans är ytterst begränsad. Att det förhåller sig så framgår bl.a. av den inventering rörande aktuell handikappforskning som Socialvetenskapliga forskningsrådet, SFR, initierade och sedan publicerades av SFR:s

efterföljare, Forskningsrådet för Arbetsliv och Socialvetenskap (FAS) 2001. En särskild granskning av projekten i denna inventering resulterade i att sammanlagt fyra projekt med anknytning till personlig assistans kunde identifieras. Två av dessa var projekt med inriktning på generella aspekter på yrket personlig assistent (centrala arbetsuppgifter, möjligheter till påverkan), ofta baserade på intervjuer med utövare, brukare och administratörer etc. Två av projekten fokuserade på särskilda brukargrupper, såsom personer med neurologiska och psykiska funktionshinder. Den senare studien var t.ex. en utvärdering av psykiskt funktionshindrades möjligheter att få tillgång till samhällsstöd.

Med hänsyn till att personlig assistans är en relativt ny stödform är dessa resultat inte överraskande. Samtidigt gör arbetsgruppen bedömningen att den nuvarande situationen är otillfredsställande och att det fordras initiativ av olika slag för att stimulera till kunskapsutveckling inom området. Arbetsgruppen har inte haft förutsättningar att göra någon närmare analys över områden med anknytning till personlig assistans där det är särskilt angeläget att forskning påbörjas. Ett sådant arbete kräver en mer systematisk diskussion mellan företrädare för bl.a. forskningsaktörer, brukare och assistansanordnare.

FAS har på uppdrag av regeringen utarbetat ett handikappolitiskt forskningsprogram benämnt Program för forskning om funktionshinder och handikapp (2001). Ett av programmets syften är att lyfta fram och stimulera till forskningsinsatser inom angelägna områden med handikappanknytning. Arbetsgruppen kan konstatera att programmet inte alls berör behovet av forskning kring personlig assistans. Enligt arbetsgruppens uppfattning är detta en brist. Vårt förslag är därför att det påbörjas ett arbete med att komplettera programmet med angelägna forskningsområden som har anknytning till personlig assistans. Regeringen bör ge FAS i uppdrag att påbörja ett sådant arbete. Arbetet bör bedrivas i kontakt med bl.a. företrädare för brukarorganisationer och assistansanordnare.

8.2.5 Informationsattsning om yrket personlig assistent

Arbetsgruppen har i det föregående visat att behovet av personliga assistenter kommer att öka kraftigt under den närmaste tioårsperioden, men att de flesta assistansanordnare redan i dag upplever påtagliga problem att rekrytera. Samtidigt bedömer vi att kunskapen om yrket hos allmänheten är bristfällig och att det finns en rad missuppfattningar om hur det är att arbeta som personlig assistent. I den utsträckning yrket alls belyses i media är reportagen ofta tydligt probleminriktade, med ganska ensidiga skildringar av exempelvis tunga lyft och ensamarbete.

Arbetsgruppen anser att det finns ett uppenbart behov av informationsinsatser där assistansyrkets karaktär och innehåll kan beskrivas på ett sakligt sätt. Intensifierade informationsinsatser om assistansyrket skulle kunna göras inom ramen för en samlad satsning. Syftet skulle vara dels att rent allmänt informera om hur det är att arbeta som personlig assistent, dels att skapa intresse för assistansyrket för att underlätta den framtida rekryteringen.

Som framgått är män påtagligt underrepresenterade i gruppen personliga assistenter. Denna situation är av flera skäl otillfredsställande, inte minst då den kraftigt minskar basen för rekryteringen av assistenter – i ett läge där svårigheterna att tillsätta assistenttjänster blir allt mer uppenbara. Det är angeläget att det sker en utjämning i detta avseende och att fler män kan rekryteras till yrket. Arbetsgruppen vill understryka vikten av att denna aspekt beaktas och ges uppmärksamhet vid genomförandet av en informationsattsning om personlig assistans. Det kan ske exempelvis genom att satsningen lyfter fram goda exempel på hur det är att som man arbeta som personlig assistent.

En satsning av detta slag bör genomföras snarast och kunna innehålla exempelvis annonsering i pressen och på andra ställen samt inslag i TV. Det kan vara lämpligt att satsningen genomförs i två steg med ett visst uppehåll mellan annonseringen. Arbetsgruppen föreslår ett projekt med denna uppgift.

Det är viktigt att en informationssatsning kan göras i bred samverkan mellan berörda intressenter, exempelvis ansvariga statliga myndigheter, arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt handikapporganisationer. Arbetsgruppen anser att Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA, samt Föreningen JAG, som båda företräder brukare av assistans, är lämpliga att hålla samman informationssatsningen.

Arbetsgruppen bedömer att finansiering av satsningen skulle kunna ske genom stöd ur Allmänna arvsfonden.

Det nu framlagda förslaget avser, som framgått, en avgränsad informationssatsning om yrket personlig assistans. Samtidigt vill vi betona vikten av kontinuitet i informationen. Det är därför möjligt att det fordras återkommande informationssatsningar av detta slag. I projektets uppgift kan ingå att föreslå hur sådana återkommande informationssatsningar skall utformas.

8.2.6 Vägledning och kunskapsunderlag till arbetsgivare

Den kartläggning som arbetsgruppen gjort visar att det relativt ofta saknas kunskap och information hos anordnare av assistans, dvs. hos dem som är arbetsgivare åt de personliga assistenterna. Vid inspektioner hos assistansanordnare som utförts av Arbetsmiljöverket har det visat sig att det finns brister i arbetsmiljön. Svenska Kommunalarbetsareförbundet har påpekat att man i en del sammanhang möter arbetsgivare för personliga assistenter som inte har den nödvändiga kompetensen eller som inte tar sin roll på ett tillräckligt seriöst sätt. Dessa iakttagelser är allvarliga och det är viktigt att åtgärder vidtas för att komma tillrätta med situationen. Vår sammantagna bild är att det finns ett stort behov av kunskap, tips och stöd – ett slags vägledning – åt arbetsgivarna. De behöver tillföras kunskap och vägledning inom en rad områden. Det gäller t.ex. i fråga om följande:

- Den personliga assistansens mål och syfte.

- Hur introduktion för nyanställda assistenter kan ordnas, liksom fortbildning av assistenter.
- Hur en väl fungerande arbetsledning kan säkras.
- Hur upplevelser av ensamarbete hos assistenterna och liknande kan hanteras.
- Hur ett systematiskt arbetsmiljöarbete kan bedrivas.

Det är viktigt både för brukare av assistans och för de personliga assistenterna att arbetsgivarna/anordnarna av assistans har den nödvändiga kompetensen och engagemanget. Okunniga och oseriösa arbetsgivare riskerar att ge assistansyrket ett dåligt rykte, vilket givetvis försämrar förutsättningarna för rekryteringen av assistenter. Följden kan också bli onödiga konflikter mellan brukare, assistenter och anordnare, vilket i sin tur leder till misstrivsel och hög personalomsättning.

Arbetsgruppen föreslår mot denna bakgrund att det genomförs ett arbete – ett projekt – med att ta fram, formulera och sammanställa kunskap och vägledning i för assistentrollen relevanta frågor. Det handlar om frågor av det slag som nämnts ovan. Kunskapsunderlaget ska utformas så att det blir en praktiskt användbar vägledning i olika frågor för samtliga kategorier arbetsgivare åt personliga assistenter.

Det är givetvis väsentligt att ett kunskapsunderlag eller en vägledning av detta slag får ett verkligt genomslag och att det blir känt och tillämpat bland såväl arbetsgivare och assistenter som brukare. Mot den bakgrunden bör insatser för att sprida kännedom om vägledningen ingå i projektet. Det kan exempelvis ske med hjälp av ett antal konferenser där vägledningen presenteras eller via en hemsida som inrättas av projektet.

Det är angeläget att projektet har en bred förankring hos alla dem som har anknytning till personlig assistans; hos anordnarna av assistans och de berörda arbetsgivarorganisationerna, hos de fackliga organisationerna, hos företrädare för brukarna samt berörda statliga myndigheter. Genom en bred förankring kan säkras att kunskap och vägledning tas fram i de frågor där det föreligger reella behov. Arbetsgruppens förslag är här, liksom när det

gäller informationssatsningen, att Intressegruppen för Assistsansberättigade, IfA, och Föreningen JAG ges ansvaret att hålla samman och driva projektet.

Finansieringen av projektet föreslås ske med stöd ur Allmänna arvsfonden.

8.2.7 Uppföljning och utvärdering med fokus på rekrytering

Assistansreformen är både omfattande och mycket betydelsefull för personer med stora funktionshinder. Sedan dess ikraftträdande har det mot den bakgrunden skett ett omfattande arbete med uppföljning och utvärdering av reformens effekter. De uppföljningar och utvärderingar som gjorts har fokuserat främst på frågor om kostnadsutveckling, effekter av olika regelförändringar och rent allmänt om utvecklingen av stödformen.

Trots att frågan om rekrytering av assistenter är av så grundläggande betydelse för möjligheterna att fullfölja reformens intentioner har denna inte uppmärksammats i någon nämnvärd grad i det uppföljnings- och utvärderingsarbete som skett. Enligt arbetsgruppens uppfattning är detta en brist. Med hänsyn till den närmast avgörande betydelse för assistansreformen som rekryteringen av assistenter har anser vi att också denna fråga måste belysas i framtiden. Det handlar t.ex. om att kartlägga och analysera rekryteringsläget i stort, att bedöma assistansersättningens utformning och storlek ur ett rekryteringsperspektiv och att belysa behovet av utbildningsinsatser och arbetsmiljöåtgärder. Det är angeläget att assistenternas egen bild av assistansyrket kan speglas i sådana sammanhang.

Viktiga centrala aktörer med ansvar för uppföljning och utvärdering ur ett rekryteringsperspektiv är Socialstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Arbetsmiljöverket. Uppföljningen och utvärderingen bör ske i samverkan med centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt brukarnas organisationer.

Den kunskap som genereras av uppföljnings- och utvärderingsarbete är självfallet ett viktigt underlag för att ta ställning till behov av olika stödinsatser när det gäller rekryteringsfrågor i vid bemärkelse. Arbetsgruppen vill understryka vikten av att både kvantitativa och kvalitativa aspekter på rekryteringsfrågan belyses i det framtida arbetet med uppföljning och utvärdering.

8.2.8 Tillsyn inom arbetsmiljöområdet

Arbetsmiljöförhållandena är självfallet en viktig faktor för möjligheten att rekrytera personliga assistenter. Den bild som arbetsgruppen genom sitt kartläggningsarbete fått på denna punkt är något delad. Det intryck vi fått genom enkäter och intervjuer samt via kontakter med företrädare för bl.a. Arbetsmiljöverket, Svenska Kommunalarbetareförbundet och olika assistansordnare är att arbetsmiljön många gånger fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det finns dock signaler som visar på behov av förbättringar. Bland annat gäller det systematiskt arbetsmiljöarbete, arbetsledning, otydliga anvisningar när det gäller arbetsuppgifter och arbetsinnehåll i assistansyrket samt bristfällig introduktion i arbetet.

Av enkätsvaren framgår att många arbetsgivare är medvetna om att åtgärder måste vidtas för att förbättra arbetsmiljön och att många också har höga ambitioner att göra så. Den kunskapsbrist som finns kan avhjälpas på olika sätt. Vårt förslag om att utforma en vägledning och ett kunskapsunderlag ger möjligheter att öka kunskapen i bl.a. arbetsmiljöfrågor. På sikt kan detta få betydelse för arbetsmiljöns utformning. Utöver detta krävs andra insatser som i ett något kortare perspektiv kan medverka till en bättre arbetsmiljö för personliga assistenter.

Arbetsmiljöverket och den tillsyn som myndigheten utövar inom arbetsmiljöområdet spelar härvid en viktig roll. Under senare år har verket ökat sina insatser inom assistansområdet. Arbetsgruppen ser positivt på detta. Det faktum att det handlar om en relativt ny och tämligen unik yrkesgrupp, i kombination

med att yrkesgruppen förväntas öka påtagligt, talar för att Arbetsmiljöverket skall ha en hög ambitionsnivå vad gäller tillsynen inom området.

Arbetsgruppen vill understryka betydelsen av att det inom myndigheten finns en god kunskap och insikt om de handikappolitiska mål och de villkor som gäller för arbetet som personlig assistent. Detta är en förutsättning för att åstadkomma ett väl fungerande tillsynsarbete inom området.

8.2.9 Vissa hjälpmedel i samband med personlig assistans

Arbetsgruppen har i kontakter med både brukarorganisationer och assistansanordnare fått flera signaler om att det i delar av landet råder stor oklarhet när det gäller ansvaret för finansiering av vissa hjälpmedel när man har personlig assistent. Problemet avser vissa hjälpmedel, som brukaren behöver och har i sin bostad. Exempel på sådana hjälpmedel är anpassade sängar och lyftar.

Problemet har uppstått och uppstår i de fall den assistansberättigade personen anlitar ett kooperativ eller företag som assistansanordnare eller när han eller hon själv är arbetsgivare för assistenterna. Sådana assistansberättigade har i flera fall fått avslag på begäran om exempelvis en lyft eller en anpassad säng med motivet att hjälpmedlet ska betraktas som utrustning för personalen – som ett arbetstekniskt hjälpmedel – och att arbetsgivaren därmed har ansvaret för att tillhandahålla och finansiera detta. Samtidigt är det vare sig möjligt eller lämpligt att finansiera hjälpmedlet inom ramen för assistansersättningen.

Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet har i den gemensamma rapporten Hjälpmedelsansvarets fördelning mellan landsting och kommuner (LOKAH-rapporten 1996) behandlat frågan. Man har där föreslagit att om den enskilde till följd av ett funktionshinder är i behov av en anpassad säng eller lyft i sin bostad bör dessa kunna betraktas som individuella hjälpmedel enligt hälso- och sjukvårdslagen, även om hjälpmed-

len också används av personalen (den personliga assistenten). Enligt rapporten bör arbetsgivarens ansvar endast avse sådan utrustning som krävs för att förebygga och förhindra ohälsa och olycksfall bland personalen.

Trots förbundens ställningstagande finns alltså ett flertal exempel med oklarheter och långvariga diskussioner i enskilda landsting och kommuner om ansvaret för hjälpmedel av detta slag. Den nuvarande situationen är enligt arbetsgruppens uppfattning helt oacceptabel. Utöver att den rent allmänt kan påverka livskvaliteten för enskilda brukare, kan den få konsekvenser som på olika sätt riskerar försämra arbetsmiljön och arbetsituationen i stort för den personliga assistenten. På detta sätt finns ett klart samband mellan denna fråga och frågan om rekrytering av assistenter.

Regeringen har nyligen beslutat om direktiv till en utredning om vissa tekniska hjälpmedel för personer med funktionshinder. Arbetsgruppen har med tillfredsställelse noterat att frågan om gränsdragningen mellan individuella hjälpmedel och de nu aktuella hjälpmedlen för personer med personlig assistans ingår i utredningens direktiv.

Mot denna bakgrund finns det inte skäl för arbetsgruppen att närmare fördjupa sig i frågan. Att den ändå varit föremål för diskussion i gruppen – och att vi valt att beröra den under våra bedömningar och förslag – hänger samman med att den så uppenbart påverkar förutsättningarna för rekrytering av assistenter. Arbetsgruppen vill kraftigt understryka vikten av att frågan nu – efter flera år – får en tydlig och klar lösning.

Rent teoretiskt kan man tänka sig flera olika vägar att nå en lösning. Arbetsgruppens bedömning är att det mest lämpliga torde vara att bygga vidare på den lösning som förordades i LOKAH-rapporten. Enligt vår uppfattning skulle en sådan lösning ha flera fördelar. Den är praktisk och innebär att det inte krävs någon genomgripande diskussion om gränsdragningen mellan individuella hjälpmedel och hjälpmedel av det nu aktuella slaget (anpassade sängar, lyftar och dylikt). Med hänvisning till bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen har arbetsgruppen för

övrigt svårt att se att de nu aktuella hjälpmedlen kan och ska betraktas som något annat än personliga tekniska hjälpmedel. Modellen innebär vidare att det är den grundläggande fördelningen av ansvar mellan kommuner och landsting för individuella hjälpmedel som avgör vilken huvudman som ska tillhandahålla hjälpmedlet. Detta innebär att det i det enskilda fallet inte ska behöva uppstå någon diskussion om vilken huvudman som har ansvaret för tillhandahållandet. En tredje fördel är att modellen de facto redan finns och att både Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet förordat den. Detta borde rimligtvis underlätta och skynda på processen fram till ett beslut i frågan.

Problemet i sammanhanget är att ställningstagandet i LOKAH-rapporten formellt sett är att betrakta närmast som ett förslag, som inte är bindande för kommuner och landsting. Detta har i sin tur medfört att ett antal huvudmän inte anslutit sig till modellen. En förutsättning för att modellen ska kunna ge en tillfredsställande lösning över hela landet är därför att den regleras på något lämpligt sätt. Med hänsyn till den ovan nämnda utredningen finns det inget skäl för arbetsgruppen att gå närmare in i den frågan.

Vi vill i sammanhanget påpeka att det under arbetets gång kommit signaler om likartade problem när det gäller bostadsanpassning i samband med personlig assistans.

9 Ekonomiska konsekvenser

Enligt direktiven till arbetsgruppen ska de finansiella följderna av framlagda förslag redovisas. Eventuella förändringar ska inte leda till ökade kostnader för staten och kommunerna. I det följande redovisas de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag.

Lönevillkor för personliga assistenter

Frågan om assistenternas löner är självfallet en viktig faktor när det gäller att påverka förutsättningarna för framtida rekrytering. Av skäl som arbetsgruppen redovisat, har vi valt att inte lägga fram något konkret förslag på denna punkt. Vi har däremot velat framföra ett antal mer principiella synpunkter som gäller lönesättningen och som vi anser bör vägas in i framtida bedömningar i lönefrågan (och som självfallet påverkar beslut om assistansersättningens storlek).

Vi har ifrågasatt hänvisningen till vårdbiträdesyrket och löneläget för vårdbiträden, som gjordes i propositionen vid införandet av assistansreformen. Som framgått skiljer sig yrket personlig assistent från arbetet som vårdbiträde i sociala hemtjänsten, i sådan grad att denna hänvisning inte är relevant. Andra viktiga villkor för lönesättningen som arbetsgruppen framhållit är att lönerna rent allmänt bör vara marknadsmässiga och att det – beroende på bl.a. kvalifikationer, utbildning och krav – kan ges utrymme för lönedifferentiering vid anställningen av personliga assistenter.

Anställningstryggheten

I avsnitt 8.2.1 lämnas vissa förslag som syftar till att stärka anställningstryggheten för personliga assistenter. Enligt arbetsgruppens förslag bör inom ramen för assistansersättningen uppsägningslön kunna lämnas under maximalt en månad i samband med att den ersättningsberättigade avlider. Som framgått har Riksförsäkringsverket, RFV, tidigare framfört liknande förslag. Det bör understrykas att arbetsgruppens förslag på ett par punkter är väsentligt mer restriktivt än det tidigare RFV-förslaget. Arbetsgruppens förslag innebär således att assistansersättning inte med automatik ska utges i det fall brukaren avlider. Restriktionen ligger i att ersättningen endast ska motsvara själva lönekostnaden under maximalt en månad. Vidare ska ersättning utges endast i de fall arbetsgivaren åsamkas en faktisk lönekostnad under uppsägningstiden. En förutsättning för detta är självfallet att uppsägning sker i dessa situationer och att den anställda enligt det aktuella avtalet har en viss uppsägningstid.

Det nu sagda innebär att långt ifrån alla personliga assistenter berörs av förslaget. De assistenter som är anställda enligt det s.k. HÖK-avtalet – och som därmed har en tillsvidareanställning – berörs inte av ändringen. Deras anställningsförhållanden innebär att assistenten, i det fall brukaren avlider, kan behålla sin anställning och övergå till annat arbete. Inte heller kommer förslaget att beröra dem som enligt avtal inte har någon uppsägningstid i samband med brukarens dödsfall.

Arbetsgruppen gör följande bedömning när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Enligt uppgifter från RFV avlider årligen ca 400 personer som erhåller assistansersättning enligt lagen om assistansersättning, LASS. Uppskattningsvis får ca 40 procent av det totala antalet assistansberättigade sin assistans av anställda enligt HÖK-avtalet. Det nu sagda innebär att ersättning under uppsägningstid i samband med brukarens dödsfall årligen kan komma att aktualiseras för knappt 250 assistansberättigade personer. På grundval av det genomsnittliga antalet tilldelade timmar assistans per vecka (88 timmar), görs

bedömningen att varje brukare har i genomsnitt 2,2 heltidsarbetande assistenter till sitt förfogande (och som kan komma i fråga för uppsägningslönen). Med utgångspunkt i det genomsnittliga löneläget för personliga assistenter antas vidare att lönekostnaden under den aktuella uppsägningsperioden (inkl. sociala avgifter) uppgår till 20 000 kronor. Med dessa antaganden skulle den maximala kostnaden för vårt förslag kunna uppgå till ca 11 miljoner kronor ($250 \times 2.2 \times 20\,000$). Som framgått ska ersättningen enbart utges i de fall arbetsgivaren åsamkas en faktisk lönekostnad under uppsägningstiden. I de fall de anställda får en ny anställning ska ersättning inte lämnas. Enligt arbetsgruppen är det mot den bakgrunden rimligt att anta att den verkliga kostnaden per år för regelförändringen kan komma att uppgå till mellan 5 och 6 miljoner kronor.

De nu angivna beloppen är att betrakta som bruttokostnaden av förslaget. Enligt vår uppfattning finns också en plussida i sammanhanget. Den föreslagna förändringen är betydelsefull för att stärka assistenternas anställningstrygghet. Att det förhåller sig så framgår av den kartläggning arbetsgruppen gjort. Den stärkta tryggheten i anställningen kommer att förbättra förutsättningarna för rekrytering och medverka till att den nuvarande mycket höga personalomsättningen kan minska. Detta kommer i sin tur att leda till förbättrad kontinuitet, ett minskat behov av ständiga (och dyra) nyrekryteringar och ökad stabilitet inom området. Utöver förbättrad kvalitet i assistansen leder detta till att behovet av dyra och tillfälliga assistanslösningar (där t.ex. den sociala hemtjänsten temporärt tvingas rycka in) kan reduceras. Sammantaget gör arbetsgruppen mot den bakgrunden bedömningen att förändringen på något års sikt inte kommer att leda till ökade kostnader.

Arbetsgruppens andra förslag med sikte på att stärka assistenternas anställningstrygghet innebär att brukaren ska kunna behålla assistansen i samband med vård på institution under maximalt tre månader. Vårt förslag på denna punkt innebär, i förhållande till tidigare förslag från RFV, en halvering av ersättningstiden. Tillämpningen av reglerna för betalning av assistans-

ersättning innebär, som framgått av 8.2.2, att den som inte utnyttjar sina timmar under vårdtiden kan spara dessa för att använda dem senare under den aktuella tidsperioden. Enligt tidigare bedömningar från RFV bör förslaget därför inte leda till ökade kostnader för staten. Arbetsgruppen delar verkets uppfattning.

Utbildning för personliga assistenter

Arbetsgruppen har understrukit betydelsen av att den grundutbildning som anordnas för blivande personliga assistenter har en adekvat inriktning och utformning, och förordat att en dialog kring detta ska påbörjas mellan företrädare för brukarna och utbildningsanordnarna. Förslaget tar sikte på utbildningens innehåll och leder inte till några ökade kostnader. Arbetsgruppen har vidare betonat betydelsen av att assistansanordnare erbjuder väl fungerande introduktion och fortbildningar för personliga assistenter. Vårt intryck är att huvuddelen av assistansanordnarna gör så i dag, och många har en hög kvalitet i utbildningsinsatserna. Dessa bekostas via assistansersättningen. De anordnare som inte erbjuder sina anställda introduktion och fortbildning har alla skäl att ändra sin inriktning.

Förstärkt kunskapsutveckling och forskning

Arbetsgruppens kartläggning visar att den forskning som i nuläget bedrivs med anknytning till personlig assistans är ytterst begränsad. Det är av flera skäl angeläget att initiativ tas för utökade FoU-insatser. Förslaget att regeringen ska uppdra åt Rådet för arbetslivsforskning och socialvetenskap, FAS, att göra en bedömning av angelägna forskningsområden med anknytning till personlig assistans förutsätter inte något resurstillskott. Huruvida det längre fram fordras finansiellt stöd för att stimulera till

ökade FoU-insatser får bedömas i ett senare skede, när rådet redovisat sina bedömningar för regeringen.

Informationssatsning om yrket personlig assistent

Den föreslagna informationssatsningen för att allmänt öka kunskapen om assistentyrket och ge en mer rättvisande bild av detta, bör finansieras genom stöd ur Allmänna arvsfonden. Det exakta behovet av stöd ur fonden är beroende av innehåll och ambitionsnivå. Det bör vara en uppgift för Intressegruppen för Assistsansberättigade och Föreningen JAG att föreslå ett upplägg för satsningen. En preliminär bedömning av arbetsgruppen är att resursbehovet torde ligga omkring 5 miljoner kronor.

Vägledning och kunskapsunderlag för arbetsgivare

Också förslaget om ett projekt för att utveckla en vägledning och ett kunskapsunderlag för arbetsgivare/assistansanordnare bör finansieras via medel ur Allmänna arvsfonden. I projektet bör ingå att förankra och sprida kännedom om vägledningen. Även på denna punkt bör det ligga på Intressegruppen för Assistsansberättigade och Föreningen JAG att föreslå en projektplan. Arbetsgruppens preliminära bedömning är att ett projekt av detta slag bör pågå under en period av två till tre år. Den årliga kostnaden bedöms ligga i intervallet 2,5 – 3,5 miljoner kronor.

Uppföljning och utvärdering med fokus på rekrytering samt Tillsyn inom arbetsmiljöområdet

I avsnitten 8.2.7 och 8.2.8 understryks betydelsen av att uppföljningar och utvärderingar görs med fokus på rekrytering av personliga assistenter resp. att tillsynsinsatserna när det gäller arbetsmiljöfrågor har en hög ambitionsnivå. Dessa insatser ska vara en naturlig del av resp. ansvarig myndighets verksamhet och bör finansieras inom reguljära ramar. Någon särskilt resurstillskott fordras inte.

Vissa hjälpmedel i samband med personlig assistans

I avsnittet 8.2.9 lämnas synpunkter när det gäller ansvaret för vissa hjälpmedel i anslutning till personlig assistans. Vikten av att ansvarsfrågan klargörs betonas även ur ett rekryteringsperspektiv. Med hänvisning till att regeringen nyligen tillkallat en särskild utredare i frågan lämnas inget förslag.

Bilaga 1

Följande personer har ingått i arbetsgruppen för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter:

Ordförande

Håkan Ceder, Hjälpmedelsinstitutet

Övriga ledamöter

Gerd Andén, Brukarkooperativet JAG

Rolf Bergfors, Göteborgskooperativet för Independent Living, GIL

Vilhelm Ekensteen, Intressegruppen för Assistansberättigade, IfA

Ylva Eriksson, Socialdepartementet, ersättare för Karin Stillerud

Lars Hagsström, ersättare för Vilhelm Ekensteen

Roland Håkansson, Socialstyrelsen

Kent Ivarsson, Näringsdepartementet

Björn Jideus, ersättare för Helena Karnström

Helena Karnström, Stockholmskooperativet för Independent Living, STIL

Agneta Mbuyamba, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar

Kerstin Molander, Utbildningsdepartementet

Karin Stillerud, Socialdepartementet

Tomas Sundberg, Riksförsäkringsverket, RFV
Ester Svärd, Arbetsmiljöverket
Ingrid Söderström, Svenska Kommunförbundet
Annika Örn, Svenska Kommunalarbetsförbundet

Sekreterare

Guy Lööv

Bilaga 2

Kommunenkät

1. Hur är rekryteringssituationen vid tillsättning av tjänster som personliga assistenter? Kryssa för lämpliga alternativ!

- Det är svårt att tillsätta assistenter
- Det är svårt att tillsätta assistenter till vissa enskilda brukare
- Det är svårt att tillsätta assistenter till vissa grupper av brukare

Det är inte svårt att tillsätta assistenter

2. Ange och rangordna de, av er kända, viktigaste/mest frekventa anledningarna till att assistenter slutat under det senaste året, år 2000.

- 1.
.....
- 2.
.....
- 3.
.....
- 4.
.....
- 5.
.....

3. Har det blivit lättare eller svårare det senaste året att rekrytera personliga assistenter?

- Mycket lättare
- Något lättare
- Varken lättare eller svårare
- Något svårare
- Mycket svårare

4. Hur ofta uppstår situationer där brukare står helt utan assistenter?

- Varje dag
- Varje vecka
- Varje månad
- Mer sällan
- Aldrig

5. Vilka speciella tjänstgöringsförmåner utgår till personliga assistenter?

- Traktamenten vid behov
- Friskvård
- Hälsovård
- Andra tjänstgöringsförmåner; vilka?

*
.....

*
.....

*

*

- Inga tjänstgöringsförmåner utgår

6. Erbjuder ni som arbetsgivare planerad och regelbunden fortbildning för personliga assistenter?

- Ja
- Nej

7. Beskriv den fortbildning ni som arbetsgivare erbjuder de personliga assistenterna: *(omfattning, inriktning)*

.....

.....

.....

.....

8. Erbjuder ni som arbetsgivare stöd till brukaren/ställföreträdare om dessa handleder de personliga assistenterna på arbetsplatsen?

- Ja
 Nej

9. Om ja på fråga 8. Vilken form av stöd erbjuder ni brukaren/ställföreträdaren i dessa situationer?

.....

.....

.....

.....

10. Vilka faktorer tror ni är viktigast för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter?

(Ange gärna flera faktorer och rangordna dem om det är möjligt)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Enkät arbetsgruppen övriga arbetsgivare

1. Vilken arbetsgivarkategori tillhör ni?

- Arbetsgivare för egna assistenter
 Privat företag, ej arbetsgivare för egna assistenter
 Kooperativ
 Annat, vad?

2. Har företaget/kooperativet varit verksamt i mer än två år?

- Ja
 Nej Företaget startade den:
 år _____ månad _____

3. Ange ålder och kön för de personliga assistenter som i nuläget (maj 2001) är kopplade till er verksamhet:

Ålders grupper	19 och under	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70- och över	Total t
Antal:								
Därav kvinnor:								

4. Ange tjänstgöringsgrad för de personliga assistenter som i nuläget (maj 2001) är kopplade till er verksamhet

Tjänstgörings grad i timmar	43 timmar och under	44-86 timmar	87-130 timmar	131-172 timmar	Totalt
Antal:					

5. Hur många av de assistenter som i dagsläget är kopplade till er verksamhet har en anställningstid om två (2) år eller längre i företaget/kooperativet?

.....personliga assistenter

6. Hur många anställda personliga assistenter hade företaget i januari 2000?

.....personliga assistenter

7. Hur många lämnade sin tjänst som personlig assistent i företaget under år 2000?

.....personliga assistenter

8. Ange och rangordna de, av Er arbetsgivare kända, viktigaste/mest frekventa anledningarna till att assistenter slutat under det senaste året, år 2000.

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

9. Händer det att man som arbetsgivare har problem med att tillsätta tjänster som assistenter?

- Ja
- Nej *fortsätt med fråga 11.*

10. Om det upplevs som ett problem att tillsätta assistent-tjänster; Är det generellt svårt att tillsätta tjänsterna, eller gäller det för vissa enskilda brukare eller grupper av brukare?

- Det är generellt svårt att tillsätta assistenter
- Det är oftast svårt att tillsätta assistenter till vissa enskilda brukare
- Det är oftast svårt att tillsätta assistenter till vissa grupper av brukare

Egen kommentar till svaret:

.....
.....

11. Har det blivit lättare eller svårare det senaste året att rekrytera personliga assistenter?

- Mycket lättare
- Något lättare
- Varken lättare eller svårare
- Något svårare
- Mycket svårare

12. Hur ofta uppstår situationer där brukare står helt utan assistenter?

- Varje dag
- Varje vecka
- Varje månad
- Mer sällan
- Aldrig

13. Vilka tjänstgöringsförmåner utgår till de personliga assistenter som är anställda vid er verksamhet?

- Traktamenten
- Friskvård
- Hälsovård
- Andra tjänstgöringsförmåner; vilka?

*
.....

*
.....

*
.....

*
.....

Inga tjänstgöringsförmåner utgår

14. Erbjuder ni som arbetsgivare planerad och regelbunden fortbildning för de assistenter som är anställda vid er verksamhet?

- Ja
- Nej *fortsätt med fråga 16.*

15. Beskriv den fortbildning ni som arbetsgivare erbjuder de personliga assistenterna: *(omfattning, inriktning)*

.....

.....

.....

.....

16. Vem har uppgiften som arbetsledare för de personliga assistenter som är anställda vid er verksamhet?

- Oftast brukaren/ställföreträdaren
- Oftast person anställd av arbetsgivaren
- Annan, alternativt?

.....

17. Erbjuder ni som arbetsgivare stöd till brukaren/ställföreträdare i de situationer de har uppgiften som arbetsledare för de personliga assistenterna?

- Ja
- Nej

18. Vilken form av stöd erbjuder ni bukaren/ställföreträdaren i de situationer de har uppgiften som arbetsledare för de personliga assistenterna?

.....
.....
.....
.....

19. Vilka faktorer tror ni är viktigast för att kunna underlätta rekryteringen av personliga assistenter?

(Ange gärna flera faktorer och rangordna dem om det är möjligt)

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Bilaga 3

Bilaga till prognosavsnittet

Prognosens kvalitet

En prognosperiod på tio år är lång och mot bakgrund av den relativt korta tid personliga assistenter funnits är den framtida utvecklingen är svårbedömd. Att den kraftiga ökning som präglade den hittillsvarande utvecklingen kommer att fortsätta på lång sikt är osannolikt –svårigheten ligger i att bedöma när och hur mycket den ska avstanna.

Samtliga antaganden bygger på den expertkunskap arbetsgruppen besitter kombinerat med den kunskap historiska data ger. Prognosen förutsätter att lagarna LSS och LASS är oförändrade under hela prognosperioden jämfört med de lagar som gäller 2001.

Prognosens huvudalternativ bygger på de antaganden arbetsgruppen idag bedömt som den mest sannolika utvecklingen. För att uppskatta ett osäkerhetsintervall kring huvudalternativet har alternativa beräkningar gjorts i form av ett maximi- respektive minialternativ. Ju mer resultaten avviker från huvudalternativet, desto osäkrare är prognosen. Behov som är större respektive mindre än maximi- och minialternativen bedöms vara orimliga.

Prognosens dataunderlag håller hög kvalitet vad gäller antalet personer respektive timmar för personer med assistansersättning

enligt LASS. Motsvarande uppgifter för personer med assistans enbart enligt LSS däremot är undermåliga. Uppgifterna om antalet personer är mycket osäkra eftersom det i denna grupp finns personer som även förekommer bland dem med assistansersättning. Uppgifter om antal timmar saknas helt.

Även personalstatistiken är knapphändig. Arbetstidsuppgifter för 1996–1999 finns endast redovisade för personliga assistenter med anställning hos Svenska Kommunförbundet. För 2000 finns dock uppgifter som täcker hela yrkeskåren.

För att bedöma betydelsen av statistikens osäkerhet har en känslighetsanalys gjorts. Se vidare avsnitt 3 Känslighetsanalys. Enligt den bedöms bristerna ha en relativt liten betydelse för resultatens kvalitet.

Dataunderlag

Uppgifterna om antalet personer med assistansersättning respektive assistanstimmar enligt LASS är hämtade från RFV. Statistiken bygger på individdata där uppgifter för samtliga personer samlas in per månad. Prognosunderlaget avser decemberresultaten. Det formella beslutet om assistansersättning fattas ibland efter det att en person i praktiken erhållit sådan. Eftersläpningen uppgår till ungefär två år. Antalet s.k. retroaktiva beslut är ca 200 per år.

Uppgifter om antalet personer med assistans enligt LSS är hämtade från Socialstyrelsen.

Det är oklart i vilken utsträckning antalet avser personer med enbart assistans enligt LSS. Främst beror det på att uppgiftslämnarna i okänd omfattning redovisar samtliga personer som har assistans i minst 20 timmar per vecka. Det innebär att en person som till exempel har 60 timmar assistans per vecka kan finnas med både i statistiken för LASS och i den för LSS. Osäkerheten medför en överskattning av antalet personer som enbart

har assistans enligt LSS¹. Andra mätfel förekommer till och med 1999 då man samlade in statistiken på kommunnivå. Övergången till individnivå innebar att dubbelräkningen av den orsaken då försvann. En annan felkälla är att referenstidpunkten för statistiken ändrats över åren. Detta har troligen mindre betydelse för prognosens resultat.

Statistik över antalet assistanstimmar för personer med assistans enligt LSS saknas.

Uppgifter om antalet personliga assistenter och deras arbetstid är hämtad från Svenska kommunförbundet, Kooperationens förhandlingsorganisation och Privatvårdens arbetsgivareförening. Svenska kommunförbundets statistik täcker ca 75 procent av den totala kåren. Heltäckande statistik finns endast för år 2000. Samtliga uppgifter är totalräknade.

Antagandena om genomsnittlig frånvaro bygger på uppgifter från den företagsbaserade undersökningen Kortperiodisk sysselsättningsstatistik, Statistiska centralbyrån. Sjukfrånvaron avser genomsnittet för landstingsanställd personal första och andra kvartalet 2001. Övrig frånvaro avser genomsnittet för privatanställd personal kvartalen tre och fyra 2000 samt ett och två 2001. Med övrig frånvaro avses all frånvaro förutom semester, sjukdom och tjänstledighet för annat arbete. Till exempel vård av sjukt barn, repövning och utbildning.

Uppgifter om personalomsättningen baseras på dels på statistik från Svenska kommunförbundet, dels på arbetsgruppens egna urvalsundersökning. Personalomsättningen avser andelen personer som avgått under 2000 av både tillsvidare- och visstidsanställd personal.

¹ En sambearbetning av LASS- och LSS-registren i syfte att beräkna överskattningen väntas ske under 2002.

Känslighetsanalyser

I nedanstående tabell redovisas känsligheten i prognosens resultat. På tabellens första rad anges resultatet enligt huvudalternativet. Därefter anges resultaten av alternativa antaganden. Till exempel kan man utläsa att om den genomsnittliga veckoarbetstiden för personliga assistenter uppgår till 75 procent, jämfört med 65 procent som gäller i huvudalternativet, så kommer behovet av assistenter att uppgå till 72 200 år 2010. Det är 11 200 färre än huvudalternativets resultat, vilket motsvarar en minskning om 13 procent.

Tabell 1
Utfall av alternativa antaganden, 2001, 2005, 2010

	Behovet av personliga assistenter			Differens i antal			Differens i procent		
	2001	2005	2010	2001	2005	2010	2001	2005	2010
<i>Huvudalternativet</i>	65 984	81 094	83 402						
LSS									
Antalet personer är hälften av redovisad statistik	63 846	78 955	81 200	-2 138	-2 139	-2 202	-3,2	-2,6	-2,6
Antalet personer ökar enligt trenden 1996-2000	66 490	82 596	86 086	506	1 502	2 684	0,8	1,9	3,2
Antalet personer ökar till 5 000 under åren 2006-2010	65 984	81 094	84 198	0	0	796	0,0	0,0	1,0
Antalet personer ökar till 6 000 under åren 2006-2010	65 984	81 094	85 225	0	0	1 823	0,0	0,0	2,2
Antalet assistanstimmar uppgår till 20 timmar per vecka	67 410	82 519	84 765	1 426	1 425	1 363	2,2	1,8	1,6
Antalet assistanstimmar uppgår till 10 timmar per vecka	64 558	79 668	81 913	-1 426	-1 426	-1 489	-2,2	-1,8	-1,8
En vecka kortare sjukfrånvaro	64 444	79 201	81 394	-1 540	-1 893	-2 008	-2,3	-2,3	-2,4
Genomsnittlig veckoarbetstid									
55 procent	77 981	95 838	98 491	11 997	14 744	15 089	18,2	18,2	18,1
75 procent	57 186	70 281	72 227	-8 798	-10 813	-11 175	-13,3	-13,3	-13,4
85 procent	50 459	62 013	63 730	-15 525	-19 081	-19 672	-23,5	-23,5	-23,6
Personalomsättning									
30 procent	60 837	74 767	76 837	-5 147	-6 327	-6 565	-7,8	-7,8	-7,9
20 procent	56 157	69 016	70 927	-9 827	-12 078	-12 475	-14,9	-14,9	-15,0

Tabellen nedan visar resultatens känslighet för var och en av de förklarande variablerna som använts i prognosen. Om till exempel antalet nybeviljade enligt LASS ökat med 10 procent år 2000 skulle behovet av personliga assistenter öka med 4 400 personer eller 7 procent. Sammanfattningsvis framgår att behovet av personliga assistenter är känsligast för förändringar av timmar per person och vecka samt veckoarbetstiden. Minst påverkas resultaten av förändringar i antalet personer med assistans enligt LSS.

Tabell 2

Förändrat behov av personliga assistenter vid 10 procent ökning av respektive förklarande variabel

	Antal					Procent				
	1996	1997	1998	1999	2000	1996	1997	1998	1999	2000
Nybeviljade enligt LASS	710	1 502	2 476	3 528	4 404	2	3	5	6	7
Utflyde enligt LASS	-525	-1 173	-1 832	-2 533	-3 302	-1	-3	-4	-4	-6
Timmar/person och vecka, LASS	3 711	4 084	4 618	5 190	5 461	9	9	9	9	9
Antal personer enligt LSS	337	393	399	461	422	1	1	1	1	1
Heltid	-3 684	-4 074	-4 566	-5 141	-5 370	-9	-9	-9	-9	-9
Genomsnittlig veckoarbetstid	-3 681	-4 071	-4 562	-5 137	-5 365	-9	-9	-9	-9	-9
Frånvaro (sem, utb, helger)	1 006	1 113	1 247	1 404	1 459	2	2	2	2	2
Personalomsättning	1 256	1 389	1 557	1 753	1 823	3	3	3	3	3

4 Tabeller

Nedanstående tabeller innehåller de uppgifter som använts i prognosen. Faktiskt utfall redovisas till och med september 2001, därefter avser värdena prognoser.

Tabell 3

Antalet personer som nybeviljas assistans, LASS (1)

	Huvud	Max	Min
1996	1 467	1 467	1 467
1997	1 446	1 446	1 446
1998	1 623	1 623	1 623
1999	1 590	1 590	1 590
2000	1 250	1 250	1 250
2001	1 775	1 775	1 775
2002	1 509	1 686	1 243
2003	1 207	1 686	1 118
2004	1 207	1 686	1 006
2005	1 207	1 686	956
2006	1 086	1 433	956
2007	1 032	1 290	956
2008	1 011	1 161	956
2009	999	1 103	956
2010	961	1 048	956

Tabell 4

Antal personer som upphör med assistans LSS

	Huvud
1996	1084
1997	1191
1998	1082
1999	1041
2000	1116
2001	800
2002	800
2003	800
2004	800
2005	800
2006	944
2007	944
2008	944
2009	944
2010	944

1) Antalet inkluderar s.k. retroaktiva beslut

Tabell 5

Antalet personer med assistansersättning, LASS (1)

	Huvud	Max	Min
1996	7 666	7 666	7 666
1997	7 921	7 921	7 921
1998	8 462	8 462	8 462
1999	9 011	9 011	9 011
2000	9 146	9 146	9 146
2001	10 121	10 121	10 121
2002	10 830	11 007	10 564
2003	11 237	11 894	10 882
2004	11 644	12 780	11 088
2005	12 051	13 666	11 244
2006	12 193	14 155	11 256
2007	12 281	14 645	11 268
2008	12 348	15 006	11 281
2009	12 395	15 309	11 293
2010	12 413	15 557	11 305

1) Antalet inkluderar s.k. retroaktiva beslut

Tabell 6

Behov av antalet assistanstimmar per person och vecka, LASS

	Huvud	Max	Min
1996	70,7	70,7	70,7
1997	75,3	75,3	75,3
1998	79,7	79,7	79,7
1999	84,1	84,1	84,1
2000	87,3	87,3	87,3
2001	89,0	89,0	89,0
2002	90,0	90,0	89,5
2003	91,1	91,1	90,0
2004	92,1	92,1	90,5
2005	93,1	93,1	91,0
2006	93,1	94,1	91,0
2007	93,1	95,1	91,0
2008	93,1	96,1	91,0
2009	93,1	97,1	91,0
2010	93,1	98,2	91,0

Tabell 7

Behov av assistanstimmar per vecka, LASS

	Huvud	Max	Min
1996	541 986	541 986	541 986
1997	596 451	596 451	596 451
1998	674 421	674 421	674 421
1999	757 825	757 825	757 825
2000	798 446	798 446	798 446
2001	901 106	901 106	901 106
2002	975 179	991 163	945 785
2003	1 023 211	1 083 014	979 720
2004	1 072 067	1 176 661	1 003 849
2005	1 121 748	1 272 104	1 023 604
2006	1 134 994	1 331 991	1 024 706
2007	1 143 184	1 392 933	1 025 808
2008	1 149 453	1 442 468	1 026 910
2009	1 153 839	1 487 096	1 028 012
2010	1 155 457	1 526 925	1 029 113

Tabell 8

Antal personer
med assistans
enligt LSS

	Huvud
1996	3 282
1997	3 827
1998	3 888
1999	4 487
2000	4 164
2001	4 164
2002	4 164
2003	4 164
2004	4 164
2005	4 164
2006	4 164
2007	4 164
2008	4 164
2009	4 164
1020	4 164

Tabell 9

Behov av
assistanstimmar
per vecka, LSS

	Huvud
1996	49 230
1997	57 405
1998	58 320
1999	67 305
2000	62 460
2001	62 460
2002	62 460
2003	62 460
2004	62 460
2005	62 460
2006	62 460
2007	62 460
2008	62 460
2009	62 460
2010	62 460

Tabell 10

Totalt behov av assistanstimmar per vecka, LASS och LSS

	Huvud	Max	Min
1996	591 216	591 216	591 216
1997	653 856	653 856	653 856
1998	732 741	732 741	732 741
1999	825 130	825 130	825 130
2000	860 906	860 906	860 906
2001	963 566	963 566	963 566
2002	1 037 639	1 053 623	1 008 245
2003	1 085 671	1 145 474	1 042 180
2004	1 134 527	1 239 121	1 066 309
2005	1 184 208	1 334 564	1 086 064
2006	1 197 454	1 394 451	1 087 166
2007	1 205 644	1 455 393	1 088 268
2008	1 211 913	1 504 928	1 089 370
2009	1 216 299	1 549 556	1 090 472
2010	1 217 917	1 589 385	1 091 573

Tabell 11

Behovet av personliga assistenter (1)

	Huvud	Max	Min
1996	40 486	37 778	37 778
1997	44 776	40 573	40 573
1998	50 178	45 662	45 662
1999	56 504	51 311	51 311
2000	58 954	57 754	57 754
2001	65 984	65 984	65 984
2002	71 057	72 151	69 044
2003	74 346	78 441	71 368
2004	77 691	84 854	73 020
2005	81 094	91 390	74 373
2006	82 001	95 491	74 448
2007	82 562	99 664	74 524
2008	82 991	103 056	74 599
2009	83 291	106 112	74 675
2010	83 402	108 840	74 750

1) Antalet årsarbeten har beräknats utifrån faktiskt antal assistanstimmar. Uppgifter om det faktiska antalet årsarbeten saknas.