

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-21

Diarienummer N161-2478/23

Handläggare

Björn Sundin

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: bjorn.sundin@funktionsstod.goteborg.se

Beslut om avvikelser från de nya bestämmelserna om elva timmars dygnsvila för personliga assistenter

Förslag till beslut

1. Nämnden för funktionsstöd hemställer till kommunstyrelsen att besluta om avvikelse från de nya bestämmelserna om dygnsvila för nio assistansanvändare inom verksamhetsområde personlig assistans.
2. Nämnden för funktionsstöd hemställer till kommunstyrelsen att besluta om generell avvikelse från bestämmelserna om dygnsvila för personliga assistenter i samband med assistansanvändares resor inom verksamhetsområde personlig assistans.
3. Nämnden för funktionsstöd förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Från och med den 1 oktober 2023 gäller som huvudregel att alla anställda inom kommuner och regioner i Sverige ska ha minst 11 timmars sammanhängande dygnsvila under varje 24-timmarsperiod. Detta är en anpassning till rådande EU-direktiv. För vissa verksamheter i förvaltningen för funktionsstöd träder denna förändring först i kraft 1 februari 2024.

För personliga assistenter kan arbetsgivaren besluta att den sammanlagda arbetstiden, ordinarie arbetstid och jour i vissa fall kan uppgå till högst 24 timmar. Det handlar om situationer när det är nödvändigt för att säkerställa den enskildes rättigheter som följer av lag och inga andra rimliga åtgärder är möjliga. En situation som kan kräva ett sådant upplägg är exempelvis när en brukare planerar en aktivitet där avlösning inte är möjlig eller rimlig.

Förvaltningen bedömer att det finns tillräcklig grund för att tillämpa denna avvikelse i nio ärenden inom verksamhetsområdet personlig assistans. Överväganden har gjorts med hänsyn till de specifika kraven i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och assistansanvändarnas välbefinnande och rätt till trygghet och ett självständigt liv.

För att säkerställa den enskildes rättigheter som följer av lag, hemställer nämnden också om beslut om avvikelse i samband med resor för samtliga assistansanvändare inom verksamhetsområdet personlig assistans.

Beslut om avvikelse fattas av kommunstyrelsen. Därefter ska besluten rapporteras till Centrala parters arbetstidsnämnd, en nyinrättad nämnd på nationell nivå. Besluten gäller under en begränsad tid på högst 12 månader i taget.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Anpassningen till de nya reglerna om dygnsvilan leder till ökade kostnader för verksamheten då det behövs mer personal för att möjliggöra 11 timmars dygnsvila för alla anställda som idag har arbete och jour nattetid. Ett beslut om avvikelse innebär dock att kostnaden för bemanningen blir densamma som idag. Bedömningen av möjlighet till avvikelse i enskilda ärenden har emellertid enbart utgått från assistansanvändarens behov, inte utifrån ekonomiska aspekter.

Bedömning ur ekologisk dimension

Om inte beslut om avvikelse vid resor fattas finns risk för negativ klimatpåverkan då dubbelbemanning innebär att flera personers reser. Bedömningen av möjlighet till avvikelse i enskilda ärenden har emellertid enbart utgått från assistansanvändarens behov, inte utifrån ekologiska aspekter.

Bedömning ur social dimension

Regelbunden vila är viktigt utifrån arbetsmiljö och social hållbarhet för personalen. Samtidigt kan de anpassningar till 11 timmars dygnsvila som behöver göras innebära negativa konsekvenser för välbefinnande och livskvalitet hos assistansanvändare.

Personer som erhåller stöd enligt LSS har olika och ibland komplexa behov vilket kan innebära ett stort behov av stabilitet och kontinuitet. Eventuella ändringar i personalstyrkan och tätare personalbyten kan bidra till oro och osäkerhet, vilket i sin tur kan påverka assistansanvändarnas välbefinnande och livskvalitet negativt. Inom verksamhetsområde personlig assistans har assistansanvändare en lagstiftad rätt att påverka vilka som ger dem stöd och på vilket sätt detta stöd ges. På ett grundläggande plan handlar detta om möjligheten till självständighet och trygghet för varje individ. För att tillgodose brukarnas behov är möjlighet till avvikelse från bestämmelserna vad gäller dygnsvila därför viktig.

Samverkan

Information lämnas i förvaltningsövergripande samverkansgrupp (FSG) den 22 november 2023.

Bilagor

1. Uppgifter som ska lämnas i samband med begäran om dispens och kontaktuppgifter till arbetsgivarens kontaktperson
2. Riskbedömningar
3. Lista på brukare och personal

Ärendet

Verksamhetsområdet personlig assistans inom förvaltningen för funktionsstöd ser ett behov av att använda möjligheterna till avvikelse från de nya reglerna om 11 timmars dygnsvila. Nämnden föreslås hemställa till kommunstyrelsen att fatta dessa beslut.

Ärendet ska därefter hanteras av Centrala Parters arbetstidsnämnd.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

I sin roll som arbetsgivarorganisation tecknar Sveriges Kommuner och Regioner kollektivavtal med de centrala fackliga organisationerna för nästan 1,2 miljoner medarbetare i Sverige. Dessa kollektivavtal kallas Huvudöverenskommelse (HÖK) och innehåller förhandlingsprotokoll, löneavtal och allmänna anställningsvillkor. Som en del av HÖK finns dokumentet Allmänna bestämmelser (AB) med bilagor och innehåller allmänna anställningsvillkor.

Från och med den 1 oktober 2023 har Sveriges kommuner och Regioner, SKR, tillsammans med Sobona, de kommunala företagens arbetsgivarorganisation, gjort anpassningar av kollektivavtal till rådande EU-direktiv om dygnsvila för anställda inom kommuner och regioner. Bakgrunden till detta är kritik från EU-kommissionen som ansåg att kollektivavtalet som gäller för anställda i kommuner och regioner inte levde upp till minimikraven i EU:s arbetsdirektiv. De nya bestämmelserna innebär att alla medarbetare måste ha minst 11 timmars sammanhängande vila varje 24-timmarsperiod, och arbetspass måste följas av vila.

Anställningar som berörs

För anställda i förvaltningen inom verksamheter med behov av arbete och jour nattetid gäller särskilda bestämmelser som regleras i Bilaga J som är en bilaga till Allmänna bestämmelser (AB). Denna bilaga specificerar regler och rättigheter som gäller för personal som arbetar inom jourtjänst, vilket innebär att de är tillgängliga för arbete utanför ordinarie arbetstider, oftast för att hantera akuta eller oväntade situationer.

En annan anställningsform som omfattas av detta ärende gäller så kallade PAN-anställda. En PAN-anställning innebär att man är anställd *på anmodan* av en enskild med funktionsnedsättning enligt gällande lagstiftning. Anställningsformen regleras i kollektivavtalet "Överenskommelse om lön och anställningsvillkor för personlig assistent och anhörigvårdare" (PAN) i de fall dessa inte uppfyller kraven som ställts upp för att HÖK ska gälla.

För anställda i förvaltningen som arbetar enligt Bilaga J och PAN träder de nya reglerna om dygnsvila i kraft den 1 februari 2024.

Förutsättningar för avvikelse

För yrkesrollen personlig assistent, som omfattas av bilaga J, samt för anställda utifrån PAN finns det en möjlighet för arbetsgivaren att besluta om avvikelse från den obligatoriska vilotiden, vilket innebär att den sammanlagda arbetstiden i vissa fall kan uppgå till högst 24 timmar. Detta är endast tillåtet när det är nödvändigt för att säkerställa den enskildes rättigheter och friheter enligt lag och inga andra rimliga alternativ finns tillgängliga. Efter en sådan arbetstidsförläggning måste kompenserande vila erbjudas omedelbart och vara minst lika lång som den sammanlagda arbetstiden för både ordinarie

arbetstid och jour. Ett beslut om avvikelse gäller under begränsad tid, som längst tolv månader i taget. Beslutet ska också föregås av förhandling enligt Medbestämmandelagen, MBL 11 § med berörda förbund, där arbetsgivaren ska redogöra för skälen till beslutet. Dessutom ska en riskbedömning göras i varje enskilt ärende.

Inför beslutets utgång ska arbetsgivaren också utvärdera vilken påverkan som avvikelsen har inneburit för verksamheten och medarbetarnas hälsa och arbetsmiljö samt undersöka om det på sikt är möjligt att förlägga arbetstiden utan att tillämpa avvikelsen.

Avvikelse för resor

Syftet med beslut om avvikelse är att den som har personlig assistans inte ska få sin rätt inskränkt på grund av bestämmelserna om dygnsvila.

Enligt LSS är målet att assistansanvändarna i så lång utsträckning som möjligt ska kunna leva ett självständigt liv som alla andra. Detta innefattar bland annat möjligheten att kunna resa bort kortare eller längre vistelser tillsammans med sina personliga assistenter. Utifrån lagkraven på att stödet ska vara personligt utformat och att den enskildes behov av stöd och hjälp ska kunna tillgodoses av ett begränsat antal personer går det i dessa fall inte alltid att bara bemanna med mer personal. För att få det att fungera behöver det finnas möjlighet till arbetspass med en sammanlagd arbetstid på upp till 24 timmar.

Övrigt

Det är kommunstyrelsen som fattar beslut om avvikelse för kommunens räkning, men besluten ska beredas av ansvarig nämnd. Det är samma handlingar som krävs vid beslut om avvikelse som vid ansökan om dispens. Dokumentet ”Uppgifter ska lämnas i samband med begäran om dispens” har tagits fram från SKR och ska skickas med som underlag inför beslut. Se bilaga 1. Varje enskilt beslut ska därefter rapporteras till den nyinrättade Centrala parters arbetstidsnämnd som har möjlighet att överpröva beslutet innan det kan verkställas.

Förvaltningens bedömning

För medarbetarna innebär de nya reglerna om dygnsvila ett förstärkt skydd för vila och återhämtning. Förvaltningen arbetar med att anpassa sig efter de nya reglerna.

Anpassningarna har en ekonomisk påverkan. I arbetet med nämndens verksamhetsnomineringar gjorde förvaltningens en första bedömning som visade att det behövs närmare 200 medarbetare, vilket skulle motsvara 100 miljoner kronor, till utifrån de schemaförutsättningar som finns idag.

Förvaltningen har dock identifierat ett antal ärenden inom verksamhetsområdet personlig assistans där det är nödvändigt att använda möjligheten till avvikelse för att säkerställa den enskildes rättigheter och friheter enligt lag, och där inga andra rimliga alternativ är möjliga. Bland ett hundratal ärenden har nio ärenden identifierats där avvikelse är nödvändig att ta till, i huvudsak på grund av brukarens behov av specifik kompetens hos medarbetare. Se bilaga 1.

Möjligheten till avvikelse tillämpas när det är absolut nödvändigt och komplexiteten och behoven i dessa ärenden har därför bedömts av förvaltningen. Bedömningen har utgått från en riskanalys av vilka konsekvenser som nödvändiga schemalägningsanpassningar förväntas innebära för den enskilde assistansanvändaren. Komplexitet, eventuell samsjuklighet samt eventuella krav på specifik kompetens, exempelvis för hantering av livsnödvändig medicinteknisk utrustning har beaktats i bedömningen. Se bilaga 2.

För att uttömma alla möjligheter har en anpassning till reglerna i dessa ärenden också prövats. Resultatet av tätare personalbyten blev en ökad oro, ångest och i vissa fall ökat utåtagerande beteende hos assistansanvändarna.

Förvaltningen ser också behov av att besluta om avvikelse vid assistansanvändares resor inom Sverige och utomlands.

I information från SKR anges att möjligheten till avvikelse syftar till att den som har rätt att få personlig assistans inte ska få sin rätt inskränkt på grund av bestämmelserna om dygnsvila. En situation som kan kräva beslut att förlägga arbete i kombination med jour i upp till 24 timmar är när den enskilde planerar en resa där avlösning mellan personliga assistenter inte är möjlig eller rimlig.

Idag finns en hög grad av frivillighet för medarbetare som följer med assistansanvändare på resor, vilket möjliggör för medarbetaren att utanför arbetstid återhämta sig och tillbringa sin fritid på det sätt man önskar. Om bemanningen vid resor inte skulle bygga på frivillighet så finns det en stor risk att befintlig personals arbetsmiljö och livssituation påverkas negativt och att personal väljer att avsluta sin anställning.

Om avvikelse inte skulle beslutas skulle det innebära en dubbel uppsättning av personal och därmed innebära många fler kontaktytor för assistansanvändaren än annars. När assistansanvändaren är ute och reser befinner den sig redan i en situation som inte är den vardagliga vilket bidrar till stress och oro. Assistansanvändaren har enligt lagen rätt att få sin personliga assistans utförd av ett fåtal medhjälpare som den känner väl för att kunna göra sig förstådd samt få hjälp och stöd i situationer av privat karaktär. Det är därför av avgörande betydelse att stödet ges av personer som den enskilde själv har valt och har förtroende för.

Anledningen till att förvaltningen vill att kommunstyrelsen fattar ett generellt beslut om avvikelse är för att få beslutet klart på förhand. Ett beslut om avvikelse ska föregås av förhandling enligt MBL 11 §, beredas av nämnden och därefter beslutas av kommunstyrelsen varpå det ska rapporteras till Centrala parter arbetsstidsnämnd innan det kan verkställas.

Om kommunen skulle behöva besluta om avvikelse varje gång en assistansanvändare ska göra en resa skulle det innebära en omfattande process som skulle ta orimligt lång tid för en enskild assistansanvändare att vänta på besked om den kan genomföra en resa.

Beslut om avvikelse gäller för högst ett år i taget. Det innebär att framöver kommer detta ärende komma till nämnden med jämna mellanrum. Om nya brukare beviljas personlig assistans eller om behov för en brukare med personlig assistans ändras och det behöver fattas beslut om avvikelse kommer också det ärendet att behandlas i nämnden framöver.

Camilla Blomqvist

Pierre Dikanda

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef HR